



UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

GRADO EN DERECHO 2021/2022

TRABAJO FIN DE GRADO

EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LOS FONDOS EUROPEOS NEXT GENERATION EU

The Next Generation EU's administrative control

Realizado por: Joaquín Rodríguez Fernández.

Dirigido por: Íñigo del Guayo Castella.

RESUMEN: El objetivo principal de este trabajo es explicar cómo se va a controlar, desde el Sector Público, la gestión y ejecución de los fondos *Next GenerationEU*, en pos de conseguir los objetivos de dicho programa.

ABSTRACT: The main objective of this work is to explain how the public sector is going to control the management and distribution of the *Next GenerationEU* in order to reach the objectives of said program.

ÍNDICE

I.	Introducción	3
II.	Gestión y control de los fondos desde la Unión Europea.	6
II.1.	Protección de los intereses de la Unión Europea y el Mecanismo de condicionalidad.	6
II.2.	Ejecución de los fondos desde la Unión Europea.	9
II.3.	Seguimiento de la ejecución por los organismos de la Unión.	11
III.	El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Fondos Next Generation EU.	13
III.1.	El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en la gestión del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	13
III.2.	Ejecución del Plan	14
III.3.	Alineamiento con las Recomendaciones Específicas de la zona euro.	17
III.3.a.	El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en cuanto al cumplimiento de las Recomendaciones Específicas (CSR) de la zona euro para 2019 y 2020.	17
III.3.b.	Especial mención a las Recomendaciones Específicas (CSR) de la zona euro para 2021.	18
III.4.	Gobernanza del Plan.	19
III.4.a.	Objetivos.	19
III.4.b.	Órganos designados para la gobernanza y gestión de los Fondos.	20
III.4.b.1º.	Comisión para la Recuperación, Transición y Resiliencia.	20
III.4.b.2º.	Comité Técnico.	20
III.4.b.3º.	Secretaría General de Fondos Europeos.	21
III.4.b.4º.	Unidad de Seguimiento del Plan de Recuperación.	21
III.4.b.5º.	Conferencias.	21
III.4.b.6º.	Foros consultivos.	22
III.4.b.7º.	Grupos de trabajo o asesoramiento.	22
III.4.b.8º.	Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea.	22
III.4.c.	Sistema de seguimiento.	23
III.4.d.	Breve referencia a las reformas del Real Decreto-Legislativo 36/2020.	23
III.5.	Sistema de control y auditoría.	24
III.5.a.	Pilares.	24
III.5.b.	Controles.	24
III.5.b.1º.	Control Nivel 1.	24
III.5.b.2º.	Control Nivel 2.	24
III.5.b.3º.	Régimen de auditorías y controles ex post nacionales.	25
III.5.c.	Autoridades responsables según el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.	26
III.5.d.	Lucha contra el fraude.	32
IV.	Las medidas para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.	34

IV.1. Medidas de agilización.	35
IV.2. Medidas de gestión.	36
IV.3. Medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial.	38
IV.4. Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica.	40
IV.5. Medidas antifraude y anticorrupción.	41
V. El Tribunal de Cuentas y las Cámaras de Cuentas en la fiscalización de los fondos. Control externo.	43
V.1. Tribunal de Cuentas.	43
V.2. OCEX.	45
V.2.a. Generalidades.	45
V.2.b. Referencia a la Cámara de Cuentas de Andalucía.	46
VI. Intervención local.	48
VI.1. La cogobernanza de los fondos Next GenerationEU entendida desde las Entidades Locales.	48
VI.2. Control interno.	49
VI.2.a. Los reparos y sus efectos.	50
VI.2.b. Las discrepancias (Artículo 217 TRLHL).	50
VI.3. Control externo.	51
VII. Conclusiones.	53
VIII. Bibliografía	55
IX. Legislación.	58

I. Introducción

La pandemia de la COVID-19 ha asestado un duro golpe a todos los países, ya no sólo europeos, sino del mundo. Sus terribles consecuencias han desembocado en una crisis con alcance sanitario, económico y social.

Ante esta situación, la Unión Europea (UE, en adelante) se enfrentó a uno de los mayores desafíos de las últimas décadas, el cual amenazaba al bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos.

Es por ello que se antojaba como necesario trazar un plan que hiciera posible la recuperación del continente. Sin embargo, la UE dio un paso más allá, entendiendo esta catástrofe, no sólo como un problema para el que había que buscar una solución, sino también como una oportunidad para que evolucionase nuestro modelo económico y social.

Con este objetivo de hacer una Europa “más ecológica, más digital y más resiliente”¹, el Consejo Europeo aprobó el 21 de junio de 2020 la creación del programa Next Generation EU, estímulo que autorizaba (y autoriza) a la Comisión Europea a emitir hasta 750.000 millones de euros de deuda en nombre de la Unión.

Son dos los instrumentos de los que se compone este programa:

Por un lado, el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia, que es el núcleo del fondo de recuperación y, por otro, el instrumento de ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (REACT-EU), el cual “promoverá la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía”.

En conclusión, lo que se hizo fue aprobar un instrumento temporal dotado con cerca de 800.000 millones de euros destinado a la reparación de los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia de coronavirus.

En lo que respecta a España, recibirá 140.000 millones de euros de estos fondos europeos. Para entender cómo van a repercutir en nuestro país, hemos de partir de una base en la que vivimos una situación particular respecto a la mayoría del resto de países de Europa. En primer lugar, somos menos productivos que la media europea, como así se desprende del Informe sobre España 2019², que realizó la Comisión Europea. En segundo

¹ *Plan de recuperación para Europa* | Comisión Europea. (n.d.). European Commission. Retrieved March 28, 2022, from https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

² Comisión Europea. (2019, 7 27). *Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos* [Semestre Europeo 2019: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011]. Retrieved 04 17, 2022, from https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-spain_es.pdf

lugar, la crisis de la COVID-19 ha evidenciado, como así hiciera la de 2008 en su momento, la falta de resiliencia de nuestra economía. Y, por último, esta pandemia ha provocado que haya habido un cambio en la manera de competir entre empresas (no ya españolas, sino del mundo).

Todo ello nos dirige hacia un horizonte en el que se antoja necesario que se impulse el modelo productivo español. Es decir, debe producirse una industrialización de nuestro tejido económico. Pero no a cualquier precio, sino mediante la digitalización del mismo -de hecho, no es baladí en este sentido que, a raíz de la pandemia, el 53% de las PYMES hayan visto mejorado su nivel de digitalización³- respetando, eso sí, los desafíos que marca la sociedad, como por ejemplo: la sostenibilidad medioambiental, la igualdad de género, la coexistencia de PYMES y empresas de mayor magnitud, la ubicación de las mismas (ya sea en grandes ciudades o en zonas rurales), etc...

Para todo ello son necesarios los Fondos Next Generation y su correcta ejecución. Ejecución, que no sólo consta de una dotación presupuestaria, sino también de un marco legal que provee a las administraciones de los recursos necesarios para su modernización y agilización, permitiendo de esta manera facilitar la gobernanza (de los fondos) al establecer “mecanismos de control y auditoría para una gestión eficiente y rigurosa de los recursos públicos”⁴.

Este control es de vital importancia, pues no son pocos los riesgos que se presentan. Es más, en palabras de EMILIO HUERTA⁵, una gestión ineficaz o una distribución ineficiente derivarán en que “el impacto de los recursos aportados tendrá un efecto coyuntural sobre la producción y el empleo, pero no transformará y evitará los graves desequilibrios que tiene la economía española”.

También hemos de prevenir la posible opacidad en la ejecución de los fondos, por dos motivos principalmente:

³ Calvo, L. (2021, 09 15). Observatorio sobre la digitalización de GoDaddy 2021: Estudio sobre la madurez digital de las microempresas en España y Europa. *GoDaddy España*. <https://es.godaddy.com/blog/observatorio-digitalizacion-2021/>

⁴ Gobierno de España. (2021, 4 27). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. La Moncloa. Retrieved 4 18, 2022, from https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

⁵ Huerta, E. (2021). *Fondos europeos: la clave está en su gestión Emilio Huerta** Con los programas del plan Next Generation EU que se están diseñ. Funcas. Retrieved April 18, 2022, from https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/02/Fondos-europeos_Emilio-Huerta_febrero-2021.pdf

El primero es la difusión que necesitan. Resulta *cuasi* axiomático entender que tanto las distintas administraciones públicas, como las empresas de mayor tamaño, disponen sobradamente de las herramientas necesarias para comprender y analizar qué son estos fondos, cómo se ejecutan, a quiénes están dirigidos, y/o qué se puede hacer para ser beneficiarios potenciales de los mismos. Sin embargo, la empresas con menos trabajadores (recordemos que, en España, las pequeñas empresas no suelen llegar a 30 empleados y las microempresas son las que no pasan de 10), que suponen el 99,84%⁶ de nuestro tejido empresarial, no poseen estos recursos, por ello se debe facilitar, desde la Administración Central, la información pertinente al respecto -ya no sólo a la pequeña y mediana empresa, sino a la ciudadanía en general-.

Y el segundo argumento, necesariamente conectado con el primero, es el entendimiento de las problemáticas diarias reales. Pues sin comunicaciones entre Entes Públicos, consultas con los órganos especializados, o incluso a las propias empresas y a la ciudadanía, sería imposible entender, de mano de aquellos que conviven cada día con ellas, las cuestiones que deben ser resueltas, mejoradas o impulsadas.

Por último, aunque no por ello menos importante, se debe ser muy claro con qué órgano posee competencia para tomar cada decisión y ejecutarla, pues de lo contrario se podrían generar situaciones de auténtica inseguridad jurídica y, lo que es seguro, un atraso y dilación de la culminación del Plan⁷, totalmente contrarios al interés del mismo.

Una vez realizada esta contextualización general del instrumento *Next Generation EU*, y de la importancia de su control efectivo, pasaremos a diseccionar, punto por punto, las cuestiones más pertinentes al caso.

⁶ Gobierno de España, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, & Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa. (2019, Abril). *Marco Estratégico en política de PYME 2030*. Industria y PYME. Retrieved April 19, 2022, from <https://industria.gob.es/es-es/Servicios/MarcoEstrategicoPYME/Marco%20Estrat%C3%A9gico%20PYME.pdf>

⁷ (*Plan De Recuperación Para Europa | Comisión Europea.*) (Gobierno de España, 2021)

II. Gestión y control de los fondos desde la Unión Europea.

II.1. Protección de los intereses de la Unión Europea y el Mecanismo de condicionalidad.

Una de las principales preocupaciones a la hora de atajar el control de los fondos europeos (de cualquiera, pero en este caso hacemos hincapié en el instrumento *NextGeneration Eu*), es el control del fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

En caso de que se diesen operaciones fraudulentas en la gestión/ejecución de los fondos, hemos de tener muy claro que uno de los principales damnificados sería la Hacienda de la Unión, pues es de este ente de donde parten los recursos del instrumento.

En este sentido y basándose en el principio de cooperación leal⁸, el TJUE en su sentencia⁹ del asunto *Comisión c. Grecia* de 1989, establece que “en relación con las infracciones del Derecho comunitario, las autoridades nacionales deben proceder con la misma diligencia que utilizan para la aplicación de las respectivas legislaciones nacionales”.

Es decir, los Estados Miembros no sólo tienen el deber de proteger los intereses de la Unión, sino que tienen el deber de hacerlo como si de sus propios intereses se tratara.

Sin embargo, más allá de sus intereses puramente financieros, respecto de los fondos *Next GenerationEU*, se establece un Mecanismo de condicionalidad a través del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

La relación entre el Mecanismo de condicionalidad y la protección de los intereses europeos se puede observar en las conclusiones¹⁰ del 21 de julio de 2020 del Consejo Europeo, en las que se dice expresamente que: “Los intereses financieros de la Unión se protegerán de conformidad con los principios generales consagrados en los Tratados de la Unión, en particular los valores del artículo 2 del TUE.”

⁸ Artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea, del 30 de Marzo, de 2010. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

⁹ TJUE, sentencia de 21 de Septiembre de 1989, *Comisión c. Grecia*, 68/88.

¹⁰ EUCO 10/20 Adjunto se remite a las Delegaciones las Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la reunión de referencia. (2020, July 21). Consilium.europa.eu. Retrieved May 25, 2022, from <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

Este mecanismo es muy relevante para entender ya no sólo los fondos, sino la intención de la Unión Europea con los mismos pues, como ya hemos dicho, no sólo están pensados para que los Estados se recuperen de la crisis, sino que también buscan una transformación, tanto económica como social.

Esa transformación social comienza por este Mecanismo de condicionalidad ya que consiste en “la posibilidad de suspender los pagos a los países en los que la vulneración del Estado de derecho compromete la gestión del dinero europeo”¹¹, es decir, que los países que quieran recibir los recursos de fondos europeos, deberán evitar la vulneración de las siguientes situaciones¹²:

- a) el buen funcionamiento de las autoridades que ejecutan el presupuesto de la Unión;
- b) el buen funcionamiento de las autoridades que realizan el control financiero, la supervisión y las auditorías, y el buen funcionamiento de unos sistemas de gestión financiera y rendición de cuentas eficaces y transparentes;
- c) el buen funcionamiento de los servicios de investigación y de la fiscalía en relación con la investigación y el ejercicio de la acción penal por fraude;
- d) el control judicial efectivo, por órganos jurisdiccionales independientes, de las acciones u omisiones de las autoridades a que se refieren las letras a), b) y c);
- e) la prevención y la sanción del fraude, y la imposición de sanciones eficaces y disuasorias a los beneficiarios por los órganos jurisdiccionales o por las autoridades administrativas;
- f) la recuperación de los fondos indebidamente pagados;
- g) la cooperación eficaz y en tiempo oportuno con la OLAF y con la Fiscalía Europea;
- h) otras situaciones o actuaciones de las autoridades que sean pertinentes para la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o para la protección de los intereses financieros de la Unión.

¹¹ Aprobada la condicionalidad de los fondos al respeto del Estado de derecho. (2020, December 16). Noticias | Parlamento Europeo. Retrieved May 25, 2022, from <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20201211IPR93622/aprobada-la-condicionalidad-de-los-fondos-al-respeto-del-estado-de-derecho>

¹² Artículo 4.2 del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. <https://www.boe.es/doue/2020/433/M00001-00010.pdf>

En cuanto una de esas acciones interfiera de modo suficientemente directo con la protección de los intereses financieros de la Unión, se adoptarán medidas tales como:

i) la suspensión de los pagos o de la ejecución del compromiso jurídico o la resolución del compromiso jurídico con arreglo al artículo 131, apartado 3, del Reglamento Financiero;

ii) la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos;

iii) la suspensión del desembolso total o parcial de los tramos o el reembolso anticipado de préstamos garantizados por el presupuesto de la Unión;

iv) la suspensión o reducción de la ventaja económica obtenida en virtud de un instrumento garantizado por el presupuesto de la Unión;

v) la prohibición de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión”. (Estas serían las medidas que se adoptarían, en virtud del artículo 5.1.a) del Reglamento 2020/2092, en caso de que la Comisión ejecute el presupuesto de la Unión en régimen de gestión directa o indirecta y el beneficiario fuese una entidad pública).

Sin embargo, la protección de los intereses financieros de la Unión va mucho más allá del respeto del Estado de Derecho. La Unión, como sostiene MANGAS MARTÍN¹³, expresa su compromiso -y el de los Estados miembros- de combatir el fraude contra los intereses financieros de la Unión en el artículo 325 TFUE¹⁴. En el presente precepto se habla expresamente de que el fraude se combatirá mediante medidas con “efecto disuasorio y capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión”.

Establece también el mandato de que los Estados miembros adoptarán (para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión) las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros.

En esta materia es muy importante la Directiva 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal¹⁵. En ella

¹³ Liñán Nogueras, D. J., & Mangas Martín, A. (2020). Instituciones y derecho de la Unión Europea. Editorial Tecnos (Grupo Anaya).

¹⁴ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 30 de marzo de 2010. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

¹⁵ Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal. <https://www.boe.es/doue/2017/198/L00029-00041.pdf>

se pone de relieve una cuestión que tiene mucho que ver con cómo se va a organizar la estructura de control de los Fondos *Next GenerationEU*, y es la colaboración que deberá existir -en el marco de sus correspondientes competencias- entre los Estados miembros, Eurojust o la Fiscalía Europea, si procede, y la Comisión.

En conexión con el anterior, hemos de poner al artículo 129 del Reglamento 1046/2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión¹⁶, según el cual, toda persona o entidad que reciba fondos de la Unión cooperará plenamente en la defensa de los intereses financieros de la Unión y concederá, como condición para recibir los fondos, los derechos y el acceso necesarios para que el ordenador competente, la Fiscalía Europea, la OLAF, el Tribunal de Cuentas y, cuando proceda, las autoridades nacionales competentes, ejerzan plenamente sus competencias respectivas.

Todo ello se traduce, dentro de los fondos *Next GenerationEU*, en el deber que tendrán los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y de velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses (artículo 22 del Reglamento 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia).

II.2. Ejecución de los fondos desde la Unión Europea.

La ejecución de fondos desde la Unión Europea debe partir siempre desde el mismo punto: la buena gestión financiera. Así se considera en el artículo 56.2 del Reglamento 1046/2018, “Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para que la utilización de los créditos se atenga al principio de buena gestión financiera”.

Este es uno de los principios del presupuesto de Unión, consistente en que “el receptor de los fondos debe garantizar una utilización óptima de los fondos gastados”¹⁷.

¹⁶ REGLAMENTO (UE, Euratom) 2018/1046 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1296/2013, (UE) n.o 1301/2013, (UE) n.o 1303/2013, (UE) n.o 1304/2013, (UE) n.o 1309/2013, (UE) n.o 1316/2013, (UE) n.o 223/2014 y (UE) n.o 283/2014 y la Decisión n.o 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.o 966/2012. <https://www.boe.es/doue/2018/193/L00001-00222.pdf>

¹⁷ Liñán Nogueras & Mangas Martín, 2020, 320.

La ejecución del presupuesto será responsabilidad de la Comisión y tiene dos tipos de controles: el político, por parte del Parlamento Europeo, y el técnico (del que venimos hablando), a manos del Tribunal de Cuentas y de la Oficina de Lucha contra el Fraude.

Respecto de los fondos NGEU, el artículo 13 del Reglamento 2021/240, por el que se establece un instrumento de apoyo técnico¹⁸, insta un sistema que procurará que tanto la Comisión como los Estados fomenten las sinergias y garanticen una coordinación eficaz entre el Instrumento y otros programas de la Unión. Hemos de hacer notar que el mismo texto establece, en su artículo 4, que los objetivos específicos del Instrumento “se llevarán a cabo en estrecha colaboración con los Estados miembros de que se trate, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas, procesos y metodologías, la participación de los interesados, en su caso, y una administración más eficaz y eficiente de los recursos humanos”.

Partiendo de estas bases, hemos de profundizar en cómo se llevará a cabo la ejecución de los fondos en Europa desde la Unión Europea.

Lo primero que hace el Reglamento 2021/240 es marcar el Reglamento Financiero (Reglamento 2018/1046) como referencia en esta normativa.

Seguidamente, establece una doble alternativa. Las medidas del Instrumento podrán ser ejecutadas directamente por la Comisión o indirectamente por personas o entidades de conformidad con el artículo 62.1, del Reglamento Financiero.

En cuanto a la ejecución directa, es la que le corresponde al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como así establece el artículo 8 del Reglamento 2021/241, “la Comisión ejecutará el Mecanismo en régimen de gestión directa de conformidad con las normas pertinentes adoptadas en virtud del artículo 322 del TFUE”.

Este tipo de ejecución viene diseñado en el artículo 62.1 a), del Reglamento Financiero y se desarrolla en los artículos 125-153 del mismo texto. Esta gestión supone que la Comisión ejecutará el presupuesto por medio de sus servicios, incluido su personal en las delegaciones de la Unión bajo la responsabilidad del jefe de delegación correspondiente.

Respecto de la ejecución indirecta, se encuentra en el artículo 62.1 c) del RF. En la cual, la Comisión delegará competencias de ejecución del presupuesto en:

- i) terceros países o a los organismos que estos hayan designado,
- ii) organizaciones internacionales o sus agencias, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 156,

¹⁸ REGLAMENTO (UE) 2021/240 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 10 de febrero de 2021 por el que se establece un instrumento de apoyo técnico.
<https://www.boe.es/doue/2021/057/L00001-00016.pdf>

iii) el Banco Europeo de Inversiones (BEI) o al Fondo Europeo de Inversiones (FEI), o a ambos cuando actúen como grupo (grupo BEI),

iv) los organismos de la Unión a que se refieren los artículos 70 y 71,

v) organismos de Derecho público, incluidas organizaciones de los Estados miembros,

vi) organismos de Derecho privado investidos de una misión de servicio público, incluidas organizaciones de los Estados miembros, en la medida en que estén dotadas de garantías financieras suficientes,

vii) organismos de Derecho privado de un Estado miembro a los que se haya encomendado la ejecución de una colaboración público-privada y que presenten garantías financieras suficientes,

viii) organismos o personas a los cuales se haya encomendado la ejecución de acciones específicas en el marco de la PESC, de conformidad con el título V del TUE, y que estén identificados en el acto de base pertinente.

II.3. Seguimiento de la ejecución por los organismos de la Unión.

En virtud de los artículos 14 del Reglamento 2021/240 y 29 del Reglamento 2021/241, La Comisión será la institución encargada de realizar un seguimiento de la ejecución del Instrumento y medirá la consecución del objetivo general y de los objetivos específicos del mismo.

Respecto de las evaluaciones que se realizarán desde la Unión Europea, en la ejecución de los fondos se van a dar situaciones en la que un gasto o una partida va a ir destinado a un programa o actividad que supongan un desembolso significativo.

Para estos casos, existen dos tipos de evaluaciones (artículo 34 del Reglamento Financiero):

En primer lugar, la evaluación previa. Se enfoca en la preparación del programa en cuestión y determinará y analizará las cuestiones que se hayan de tratar, el valor añadido de la implicación de la Unión, los objetivos, los efectos previstos de las distintas opciones y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

En segundo lugar, la evaluación retrospectiva. Se centra en la ejecución del programa, teniendo en cuenta aspectos como la eficacia, eficiencia, coherencia, pertinencia y valor añadido de la intervención de la Unión.

Además, la ejecución del presupuesto de la Unión está sujeto a un control interno, establecido en el artículo 36 del Reglamento Financiero. Este control será el que realicen los ordenadores y contables de cada institución y, posteriormente, el auditor interno de dicha institución. Su ámbito de aplicación se extiende a todos los niveles de la gestión. Los objetivos que busca son tales como: la eficacia, la eficiencia y la economía de las operaciones, la prevención, detección, corrección y seguimiento de fraudes e irregularidades o la gestión adecuada de los riesgos en materia de legalidad y regularidad de las transacciones correspondientes

El control externo lo llevarán a cabo las instituciones nacionales de auditoría y el Tribunal de Cuentas Europeo, que, de conformidad con el artículo 287 del TFUE, presentará informes anuales detallados a este respecto. Las entidades nacionales de los Estados miembros y el Tribunal de Cuentas deberán cooperar basándose en un espíritu de confianza mutua, pero manteniendo la independencia los unos de los otros.

III.El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Fondos Next Generation EU.

El 14 de diciembre de 2020 se aprobó, por el Consejo de la Unión Europea, el Reglamento 2020/2094, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19¹⁹. Este Reglamento es el régimen jurídico de los fondos.

A efectos del mismo, se dividió el Instrumento NGEU en varios programas:

- Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: es el elemento central, consistente en subvenciones y préstamos para apoyar reformas e inversiones en los Estados miembros por un valor total de 672.500 millones de euros en precios de 2018. Su régimen jurídico se encuentra en el Reglamento 2021/241.
- REACT-UE (Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa): constituido para ayudar a afrontar las consecuencias económicas de la COVID-19 en los primeros años de la recuperación, con 47.500 millones de euros.
- Además de estos dos, existen otros de menos peso pero igualmente importantes, que son:
 - El Fondo de Transición Justa con 10 millones de euros.
 - Horizonte Europa con 5 000 millones de euros.
 - InvestEU con 5.600 millones de euros.
 - El Desarrollo rural con 7.500 millones de euros.
 - RescEU con 1.900 millones de euros.

III.1. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en la gestión del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Como se ha mencionado anteriormente, la piedra angular de los fondos es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y su regulación viene dada por el

¹⁹ REGLAMENTO (UE) 2020/2094 DEL CONSEJO de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19. DOUE núm. 433, de 22 de diciembre de 2020, pp. 23-27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094&from=ES>

Reglamento 2021/241. En el mismo se establecen los objetivos del Mecanismo, su financiación, las modalidades de la financiación de la Unión en el marco del Mecanismo y las normas para la concesión de dicha financiación (artículo 1).

El artículo 18 impone a cada Estado Miembro la condición, para recibir la contribución financiera, de presentar a la Comisión un plan de recuperación y resiliencia.

Las características de estos planes se explican en el artículo 17 del mismo texto, considerando que en ellos “se establecerá el programa de reformas e inversiones del Estado miembro de que se trate. Los planes de recuperación y resiliencia que pueden optar a la financiación con arreglo al Mecanismo incluirán un conjunto coherente y exhaustivo de medidas de ejecución de las reformas y de inversión pública, que podrá incluir también programas públicos destinados a incentivar la inversión privada”.

Por todo ello el 27 de abril de 2021, el Gobierno aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este se elevó a la Comisión para que lo evaluase, dando la misma su aprobación el 16 de junio del mismo año.

III.2. Ejecución del Plan

El Plan de Recuperación incorpora una serie de inversiones y reformas que se configuran en torno a cuatro ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial de España, y la igualdad de género.

Respecto del programa de transición ecológica, encuentra su marco director en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. El objetivo es adelantar a 2023 los objetivos que estaban marcados (en este ámbito) para 2025. Para ello, el PRTR se alinea con el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2023, se implementan tanto la Estrategia Española de Economía Circular, como la normativa de residuos, y se introducen medidas de fiscalidad medioambiental.

Una de las claves del citado programa es que cumpla el principio de “no causar un perjuicio significativo”, que viene dado en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2020/852, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles²⁰.

²⁰ REGLAMENTO (UE) 2020/852 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. DOUE núm. 198, de 22 de junio de 2020, pp. 13-43. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=ES>

En cuanto a la transformación digital, el Plan deja constancia de que España parte de varias fortalezas que a buen seguro le van a allanar el camino en esta dirección (líder en despliegue de redes de fibra óptica, empresas líderes en el sector, etc), sin embargo eso no implica que no haya asuntos por abordar. El PRTR nos señala los tres principales: disponer de plena conectividad en todo el territorio, que el conjunto de la población adquiera competencias digitales, y una mayor digitalización de las pymes.

En este sentido se adoptó en 2021 la Carta de Derechos Digitales, un instrumento no normativo que sirve de referencia en la adaptación de los derechos y garantías que dispone la Constitución Española para con la ciudadanía, en la nueva realidad digital.

Además de la cual, en el Plan de Recuperación se incluyen varias iniciativas de carácter normativo, que van a servir de herramientas para la consecución de las metas previamente mencionadas. Estas iniciativas se han materializado a día de hoy en, por ejemplo, el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones²¹ -recientemente aprobado en el Congreso-, el cual introduce novedades tales como flexibilidad en la regulación para los acuerdos de co-inversión entre operadores o el establecimiento de un punto único de información y tramitación de permisos para el despliegue de redes, denominado “Caja de Herramientas de Conectividad”.

Otra de las iniciativas se ha materializado en el Real Decreto-ley 7/2022, de 29 de marzo, sobre requisitos para garantizar la seguridad de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas de quinta generación. Esta es una norma que procura dar respuesta a la “complejidad técnica y el nuevo paradigma tecnológico que implica la inclusión y generalización en el mercado de las telecomunicaciones y en otros muchos sectores económicos de la tecnología 5G” (Exposición de Motivos, Real Decreto-ley 7/2022).

En lo relativo a la cohesión social, se pretende deshacer las desigualdades generadas por causas territoriales. Uno de los puntos más relevantes en este sentido es la modernización de las Administraciones Públicas ya que se contempla la “digitalización y agilización de los procesos, para una eficiente prestación de servicios a todos los ciudadanos”.

Y, por último, en lo referido a la igualdad de género, se favorecerá (entre otros) la introducción de las mujeres en el mercado laboral a través del Plan Empleo Mujer,

Dichos ejes orientan las diez políticas palanca que tienen como objetivo impulsar nuestra economía en esa dirección. Políticas que, asimismo, se encuentran conformadas por

²¹ vLex. (2022, Abril). *El Congreso aprueba el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones*. vLex Identity. Retrieved 2022, from https://app.vlex.com/#vid/902620388/chrome_addon/result

treinta componentes que articularán los distintos ámbitos en los que habrán de realizarse inversiones y reformas, los cuales tendrán que cumplir los requisitos marcados por el artículo 17.3 del Reglamento 241/2021, a saber:

- Coherencia con los retos y prioridades específicos de cada país, determinados en el marco del Semestre Europeo y en la recomendación más reciente del Consejo sobre la política económica de la zona del euro para los Estados miembros cuya moneda es el euro.
- Coherentes con la información que los Estados miembros hayan incluido en los programas nacionales de reformas en el marco del Semestre Europeo, en sus planes nacionales de energía y clima y en los planes territoriales de transición justa en el marco de un reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establezca el Fondo de Transición Justa, en los planes de aplicación de la Garantía Juvenil y en los acuerdos de asociación y los programas operativos en el marco de los fondos de la Unión.

En el Plan se detallan las reformas e inversiones que se desplegarán en el periodo 2021-2023 (primera fase de ejecución), por un total cercano a 70.000 millones de euros, con especial hincapié en los ámbitos de la transformación verde (40,29%) y digital (29,58%), y una apuesta clara por la educación y formación (10,5%), la I+D+i (7%) y el refuerzo de la inclusión social y la cohesión en todo el territorio.

Pero, más allá de la existencia de esta dotación presupuestaria, el Plan se compagina con unos cambios importantes en el marco jurídico de la Administración Pública, con la intención de que modernice y agilice los instrumentos de inversión y de colaboración público-privada. Así encontramos por ejemplo: El Decreto-ley andaluz 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía²²; o el Decreto-Ley extremeño 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia²³; entre otros.

²² Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA núm. 35, de 22 de febrero de 2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOJA-b-2021-90075-consolidado.pdf>

²³ Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE núm. 192, de 12 de agosto de 2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-13834-consolidado.pdf>

Algunas de estas medidas de agilización van a ser tales como reforzar las “funciones de la Intervención General en materia de auditoría y control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, en relación con la libertad de acceso a los sistemas de información o registro las actuaciones de las entidades públicas que participen en la gestión” de los fondos (Exposición de Motivos del Decreto-Ley extremeño 3/2021), o la creación de “puestos de trabajo cuyas funciones estén directamente relacionadas con la gestión de estos proyectos y se prevé la posibilidad de crear unidades administrativas de carácter temporal” (como así señala el Decreto-Ley andaluz 3/2021) o, inclusive, se establece, por el Decreto-Ley catalán 5/2021²⁴, “la posibilidad de que las bases reguladoras y las convocatorias prevean medidas de flexibilización en la tramitación de las subvenciones y ayudas”.

III.3. Alineamiento con las Recomendaciones Específicas de la zona euro.

III.3.a. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en cuanto al cumplimiento de las Recomendaciones Específicas (CSR) de la zona euro para 2019 y 2020.

Si el Plan de Recuperación ha centrado sus esfuerzos en llevar a cabo algunos objetivos, esos son, sin duda, los de las Recomendaciones Específicas de la zona euro para 2019 y 2020. Un total de 28 recomendaciones, que van desde “centrar la política económica de inversión en el fomento de la innovación”, hasta “mejorar el acceso al aprendizaje digital”.

Los grandes bloques de las Recomendaciones de estos dos años son:

- Sostenibilidad de las finanzas públicas. Respecto de este punto, las actuaciones que más destacan son las reformas del sistema tributario y del sistema de pensiones, así como el impulso a mejora de la eficiencia del gasto público.

²⁴ Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público. DOGC núm. 8333, de 4 de febrero de 2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-4246-consolidado.pdf>

- Mejorar el funcionamiento y la entrada al mercado de trabajo. Ello a través de fomentar el avance en áreas como la educación, la formación y el desarrollo de capacidades.
- Innovación. En este sentido, uno de los principales objetivos marcados por el PRTR es que el ecosistema español de I+D+i alcance el 2% del PIB y, simultáneamente, mejore su eficacia.

III.3.b. Especial mención a las Recomendaciones Específicas (CSR) de la zona euro para 2021.

Las recomendaciones de política económica para la zona euro para el período 2021²⁵, publicadas el 8 de enero de 2021, expresaban que los planes de recuperación y resiliencia de los Estados Miembros debían enfocarse en los siguientes objetivos:

- Garantizar que las políticas estén orientadas a apoyar la recuperación. Respecto de este punto se entiende un gran margen de discrecionalidad por parte de los Estados ya que cada cual habrá de establecer las medidas más oportunas en función de su situación individual. Es decir, las medidas que articule España no tienen por qué ser las mismas que las que Italia plantee. En este sentido, España ha aprobado varias normas encaminadas a este fin. Así en materia sanitaria nos encontramos con la Orden CSM/115/2021, de 11 de febrero, por la que se establecen los requisitos de información y comercialización de mascarillas higiénicas, por ejemplo, o en materia económica observamos la aprobación la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.
- Seguir mejorando la convergencia, la resiliencia y el crecimiento sostenible e integrador. De la propia recomendación se desprende que este punto implica varias cuestiones muy diversas, que van desde “hacer frente a los desafíos fiscales” que plantea y va a plantear la digitalización de la economía, hasta “garantizar la participación efectiva de los interlocutores sociales en la elaboración de las políticas”.
- Reforzar los marcos institucionales nacionales. En particular, aquellos destinados a combatir el fraude, la corrupción y prevenir el blanqueo de capitales y la financiación

²⁵ Secretaría General del Consejo. (2021, Enero 8). Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO sobre la política económica de la zona del euro. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/es/pdf>

del terrorismo. En este sentido, la norma de mayor importancia que se ha aprobado en nuestro país es el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

- Garantizar la estabilidad macrofinanciera.
- Completar la UEM y reforzar el papel internacional del euro.

III.4. Gobernanza del Plan.

III.4.a. Objetivos.

La complejidad del instrumento que tenemos entre manos no es baladí a la hora de entender la necesidad existente por concretar cada detalle y justificar el más mínimo movimiento. Es por ello que adquiere enorme relevancia la gestión del mismo, pues va a ser necesaria la coordinación y cooperación entre muchos y diversos entes en pos de conseguir el fin deseado (el buen aprovechamiento de los Fondos con el propósito de, no sólo recuperar la economía del país, sino de hacerla evolucionar).

Sin embargo, antes de profundizar en el “cómo”, se han de marcar unas pautas generales que sirvan de guión para los organismos que se designen con el fin de dirigir los pasos que se van a ir dando por el camino.

Por lo cual, el Plan de Recuperación establece los objetivos generales que se han de perseguir en la gobernanza de los Fondos, y son los siguientes:

- Garantizar transparencia. Lo que resultará clave para generar un clima de confianza y facilitará la ejecución del instrumento.
- Garantizar la coherencia de las actuaciones. La dificultad de este objetivo deviene precisamente de la naturaleza de los Fondos, los cuales requieren de muchos organismos distintos para poder verse desarrollados.
- Continuidad en el tiempo. Para lo que se va a servir de:
 - Un proceso participativo.
 - Cooperación y coordinación entre distintos niveles de gobierno y Administración.
 - Una Autoridad de Gestión que se va a designar acorde a la regulación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

III.4.b. Órganos designados para la gobernanza y gestión de los Fondos.

A través del Real Decreto- Legislativo 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia²⁶; se crea una estructura de gobernanza compuesta por los órganos que explicamos a continuación:

III.4.b.1º. Comisión para la Recuperación, Transición y Resiliencia.

El artículo 14 del RDL 36/2020 crea este organismo para la dirección y coordinación del Plan.

Está compuesta por el Presidente del Gobierno, los Ministros, los Secretarios de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, de Hacienda, de Presupuestos y Gasto, de Derechos Sociales, la Secretaria General de Fondos Europeos, y el Secretario General de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

La Comisión está encargada de señalar las directrices políticas que ha de seguir el Plan, así como de realizar el seguimiento estratégico del mismo. Además, el Consejo de Ministros tendrá potestad para encomendarle que ejecute otras actividades.

III.4.b.2º. Comité Técnico.

Configurado en el artículo 15 del RDL 36/2020, será el órgano de asistencia y soporte técnico de la Comisión para la Recuperación

Conformado por un máximo de veinte miembros designados por la Comisión, estará presidido por la Secretaría General de Fondos Europeos.

El Comité Técnico, en el ejercicio de sus funciones podrá requerir la colaboración de cualquier órgano de la Administración General del Estado.

²⁶ Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE núm. 341, de 31 de diciembre de 2020, pp. 126733-126793. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/31/pdfs/BOE-A-2020-17340.pdf>

III.4.b.3º. Secretaría General de Fondos Europeos.

En virtud del artículo 20 del RDL 36/2020, el centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en materia de fondos europeos actuará como autoridad responsable ante las instituciones europeas. Y ese órgano es la Secretaría General de Fondos Europeos.

Esta Secretaría, interna al Ministerio de Hacienda, se configura como la autoridad responsable del Plan. Esto quiere decir que va a ser el punto de contacto con la Comisión Europea y que va a responder frente a esta última de la ejecución y gobernanza de los Fondos. Además, supervisará los progresos del Plan, en cuanto a los hitos y objetivos marcados, y realizará los informes pertinentes al efecto.

III.4.b.4º. Unidad de Seguimiento del Plan de Recuperación.

El artículo 16 del Real Decreto-ley configura el seguimiento de la ejecución del PRTR. De tal manera se diseña, en el Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, la Unidad de Seguimiento del Plan.

Su función consiste en mantener informado de modo directo y continuo al Presidente del Gobierno sobre el seguimiento del Plan.

III.4.b.5º. Conferencias.

En este apartado partimos de una base preconcebida o ya existente en nuestro sistema administrativo, que son las Conferencias Sectoriales del Estado y las Comunidades Autónomas. Estas son “órganos de cooperación multilateral relativos a un sector concreto de actividad pública”²⁷. Constituidas por el titular del Departamento Ministerial competente y por todos los Consejeros de los Gobiernos autonómicos responsables de la materia en cuestión, su misión es mejorar el ejercicio de las competencias de la Administración Pública. De hecho, en el caso concreto que nos ocupa, relativo a los Fondos *Next GenerationEU*, deberán desarrollarse en el marco del seguimiento y la cooperación multinivel.

²⁷ *Cooperación Multilateral o Sectorial*. Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Retrieved May 14, 2022, from https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html

A este respecto, se crea la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, cuya finalidad va a ser establecer tanto mecanismos como vías de cooperación y coordinación en la ejecución del PRTR.

Las decisiones de la Conferencia se adoptarán conforme a lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, y su Reglamento interno

Además, para ofrecerle apoyo a esta Conferencia Sectorial, también se ha creado una Comisión de Coordinadores de Fondos europeos.

III.4.b.6º. Foros consultivos.

Son foros que se constituyen para aumentar la colaboración entre el Gobierno y el resto de actores implicados.

III.4.b.7º. Grupos de trabajo o asesoramiento.

Hemos de poner la creación de este órgano en conexión con la creación de la Comisión para la Recuperación, Transición y Resiliencia. Y es que, dicha Comisión dispone de un Comité Técnico que le resulta de apoyo a la hora de abordar según qué cuestiones. Pues bien, este Comité tiene la posibilidad, cuando así lo considere, de conformar grupos de trabajo o asesoramiento cuando lo necesite.

Estos grupos de trabajo estarán formados por expertos externos a la Administración.

III.4.b.8º. Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea.

Es el órgano encargado de llevar a cabo el control parlamentario sobre ejecución y resultados del Plan. La nota característica es la periodicidad del mencionado control.

III.4.c. Sistema de seguimiento.

En el Plan se recoge una estimación de costes y resultados a alcanzar a través de los primeros. Para corroborar que se cumple de manera diligente y coherente, se ha elaborado un sistema de seguimiento que tendrá doble alcance:

- Seguimiento global: del cual se encargará la Secretaría General de Fondos Europeos, al ser la Autoridad responsable frente a la Comisión. la Secretaría elaborará la solicitud de pago (tras la realización, por parte de la IGAE, de los controles correspondientes) a la cual acompañará de una declaración de gestión, declaración que estará basada en los informes de los órganos responsables (es decir, los Ministerios, las entidades ejecutoras y los órganos de control).
- Seguimiento específico de cada componente: la ejecución del PRTR se incardinará a los Presupuestos Generales del Estado y estará sometida al control de la IGAE. En este caso, el seguimiento se realizará sobre las medidas que adopte el Ministerio responsable del componente en cuestión para impulsar la obtención de los resultados esperados en esa materia.

III.4.d. Breve referencia a las reformas del Real Decreto-Legislativo 36/2020.

Respecto de la gobernanza de los Fondos, a través del RDL 36/2020 se han aprobado reformas en materia de agilizar los procedimientos administrativos, es decir, se han reducido las barreras y los “cuellos de botella”²⁸ legales de la Administración.

De estas reformas hablaremos con posterioridad más detenidamente.

²⁸ Un cuello de botella es “un proceso (o etapa productiva) que funciona de manera ineficiente, o a un bajo nivel de productividad, causando como consecuencia un retraso importante en las operaciones y limitando a su vez el resto de las etapas en una cadena de producción” (*Cuello De Botella En La Producción: Qué Es Y Cómo Solucionarlo*, 2020).

III.5. Sistema de control y auditoría.

III.5.a. Pilares.

El Plan de Recuperación plantea un sistema de control y auditoría para con los fondos que se sustentará en dos pilares principalmente:

- Diferenciación con el resto de sistemas. El PRTR establece un control diferenciado del existente hacia el resto de fondos europeos. Dicho sistema velará por:
 - La fiabilidad de los hitos y objetivos planteados.
 - Prevenir irregularidades como el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación.
- Preexistencia de las herramientas. Se emplearán, para la ejecución de este control, procedimientos y organismos responsables ya existentes en el funcionamiento ordinario de la Administración.

III.5.b. Controles.

III.5.b.1º. Control Nivel 1.

Es el control interno que realiza el órgano encargado de la ejecución del proyecto de que se trate. Dicho órgano deberá cargar la información (identificación del tercero de las operaciones, el importe cuando se trate de una operación en la que el sistema contable pueda identificar de forma individualizada al tercero, etc...) de manera centralizada en el sistema de gestión integral del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

El marco normativo se establecerá en base al tipo de operación que sea, es decir, si es una subvención, se aplicará la Ley General de Subvenciones, o, si es un contrato, se aplicará la Ley de Contratos del Sector Público.

III.5.b.2º. Control Nivel 2.

Es un control que se realiza ex ante por parte de los órganos de control interno independientes de las Administraciones actuantes, como son la Intervención General de la Administración del Estado o las Intervenciones Generales de las CCAA. Hemos de hacer un inciso en el hecho de que todos los ministerios y organismos públicos disponen de una intervención delegada y, las entidades que no (sociedades públicas y entidades de carácter

empresarial), disponen de sus propios órganos de control interno que actúan con independencia de la gestión.

Este control se realizará sobre la legalidad de los actos de ejecución de gasto.

III.5.b.3º. Régimen de auditorías y controles *ex post* nacionales.

Es un tercer nivel de control, diferenciado de los anteriores por el momento en el que se realiza. Son controles *a posteriori*, realizados por la Intervención General de la Administración Estatal.

El artículo 21 del Real Decreto-ley 36/2020, establece que será la IGAE el organismo designado como autoridad de control a los efectos del Instrumento Europeo de Recuperación.

Ello hemos de relacionarlo con el Real Decreto 1182/2020, del cual se desprende que corresponde a la IGAE el “ejercicio de las funciones de autoridad de auditoría y Servicio Específico” al ser esta la designada como autoridad de control.

En concreto, dentro de la Oficina Nacional de Auditoría de la IGAE, existe una División específica para las auditorías del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que, además, cuenta con la colaboración del resto de las unidades de la IGAE y de las Intervenciones General de las Ciudades y Comunidades Autónomas.

En la realización de estas auditorías se aplicarán las Normas Internacionales de Auditoría adaptadas al Sector Público español a través de la Resolución de 25 de octubre de 2019²⁹, entre cuyos objetivos se encuentra la “homogenización con otros trabajos derivados del control de fondos europeos que utilizan planteamientos, criterios y procedimientos inspirados o extraídos de las NIA, como las ISSAI³⁰”.

Las clases de auditorías que se realizarán en virtud del Plan de Recuperación son las siguientes:

- Auditorías sobre las solicitudes de pago enviadas a la Comisión: los Estados miembros tienen un deber de proteger los intereses financieros de la Unión Europea, como señala el artículo 22 del Reglamento 2021/241, de 12 de febrero. Así, establece el mandato de adjuntar, junto con la solicitud de pago a la Comisión, “un resumen de las auditorías y los controles realizados, incluidas las deficiencias detectadas y las

²⁹ Resolución de 25 de octubre de 2019, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría. <https://www.boe.es/boe/dias/2019/11/05/pdfs/BOE-A-2019-15830.pdf>

³⁰ Las siglas ISSAI provienen de International Standards of Supreme Audit Institutions (Normas internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores).

medidas correctivas adoptadas”. A estos efectos, dice el Plan, “se confeccionará una estrategia de auditoría donde se detallará la metodología de auditoría, el método de muestreo y la tipología y calendario de auditorías a realizar”.

- Auditorías sobre la existencia de medidas adecuadas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses: de la misma manera, el citado precepto exige que cada Estado tome “las medidas oportunas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses (...) que afecten a los intereses financieros de la Unión y ejercitar acciones legales para recuperar los fondos que hayan sido objeto de apropiación indebida”.
- Auditorías sobre la doble financiación de proyectos/ vinculación del gasto al MRR: desde el Plan de Recuperación se dicta la medida de que estas auditorías se realizarán de forma periódica. Para ello, se elegirá una muestra de proyectos concretos con el objetivo de determinar la efectiva ausencia de doble financiación de los mismos y de su vinculación del gasto al MRR.
- Auditorías de legalidad y regularidad del gasto: sistemas nacionales de control. Suponen el control del que se encargarán la IGAE y las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas, con el fin de que los proyectos respeten tanto el principio de legalidad como el de buena gestión financiera.

III.5.c. Autoridades responsables según el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

A) Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).. La Oficina Nacional de Auditoría y la Oficina Informática de la IGAE.

La primera aproximación que se debe realizar sobre la Intervención General (IGAE) se encuentra en la Ley General Presupuestaria. El artículo 140.2 de dicho texto normativo constriñe a la IGAE al ejercicio del control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, lo cual hará en condiciones de plena autonomía (principio de autonomía del artículo 144 de la LGP) respecto de las autoridades y entes cuya gestión controle.

Respecto del ámbito subjetivo de dicho control, este se ejercerá sobre la totalidad de los órganos o entidades del sector público estatal, además de sobre las entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos del sector

público estatal y de las financiadas con cargo a fondos comunitarios (artículos 141 y 143 de la LGP).

Los objetivos de dicho control son los que marca el artículo 142:

- Verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto del control.
- Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.
- Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado.

Respecto de los fondos europeos que nos ocupan, el artículo 21 del Real Decreto-ley 36/2020 designa a la IGAE como autoridad de control del Instrumento Europeo de Recuperación. Este especifica cuáles serán las actuaciones a realizar por esta entidad, es decir, aquellas “derivadas del diseño y ejercicio del control de los fondos que se exijan por la normativa europea, asumiendo la coordinación de los controles asignados a cualquiera otro órgano de control estatal, autonómico o local, así como el ejercicio de las relaciones con las Instituciones Comunitarias y Nacionales para asegurar un sistema de control eficaz y eficiente”.

Ello implica que tendrá libre acceso a los sistemas de información de las entidades públicas estatales que participen en la gestión de fondos europeos para garantizar la evaluación continuada de las operaciones, así como a cualquier otro registro en el que se reflejen actuaciones de ejecución de fondos europeos. Es decir, nace la obligación para las entidades públicas y privadas a facilitar la información que en el ejercicio de estas funciones le sea solicitada.

Para realizar esta labor, la Intervención General publicó la Resolución de 28 de julio de 2021, por la que se aprueba el Plan de control de fondos europeos para el año auditor 2021-2022 (PLAN IGAE 2022)³¹.

³¹ Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado por la que se aprueba el Plan de Control de Fondos Europeos para el año auditor 2021-2022 (PLAN IGAE 2022), de 28 de julio de 2021, pp 1-16.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/Documents/Resolucin%20Plan%20Control%20Fondos%20Europeos%202022.%20F.pdf>

El Plan, en el apartado 4 del primer punto, enumera las auditorías que realizará el organismo respecto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, estas serán:

- a) Auditoría del sistema de seguimiento del MRR.
- b) Auditorías de sistemas sobre prevención del fraude, corrupción, conflicto de intereses y doble financiación, de acuerdo con la planificación establecida en la Estrategia de auditoría del MRR.
- c) Auditorías sobre hitos y objetivos: Se auditarán los hitos y objetivos recogidos en las solicitudes de pago presentadas a la Comisión Europea en el ámbito temporal de este plan de control.
- d) Auditorías sobre la legalidad y regularidad del gasto ejecutado con cargo al MRR, las cuales se seleccionarán mediante el sistema de muestreo señalado en la Estrategia de auditoría del MRR.

Este mismo apartado nos avanza que será la Oficina Nacional de Auditoría el órgano encargado de realizar el detalle concreto de las mismas, y es lo que hace en la Resolución de 7 de abril de 2021, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la distribución de funciones de la Oficina Nacional de Auditoría³².

Y es en esta Resolución donde se crea una nueva División que desarrollará las funciones y competencias que la normativa europea atribuye a la IGAE como autoridad de control del Instrumento Europeo de Recuperación. Dicha División será la División de Control de Fondos Europeos II, y las funciones que la Resolución le otorga son las derivadas de la condición de autoridad de control atribuidas a la IGAE en el ámbito del Mecanismo de Recuperación y la Resiliencia y en materia de fondos agrícolas.

Estas funciones irán referidas a: elaborar la propuesta de planificación, la coordinación y el control de calidad de los controles en el ámbito del Mecanismo, incluyendo la coordinación con las Intervenciones Generales de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía que participan en la realización de controles, así como su ejecución directa en aquellos casos en que le sea asignado por el correspondiente Plan anual, y aquellas otras actuaciones que puedan ser asignadas por su condición de autoridad de control por el Director de la Oficina Nacional de Auditoría, por la normativa nacional o por la de la Unión Europea.

³² Resolución de 7 de abril de 2021, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la distribución de funciones de la Oficina Nacional de Auditoría. BOE de 10 de abril de 2021, pp 40089-40093. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/04/10/pdfs/BOE-A-2021-5647.pdf>

En última instancia, la Oficina de Informática Presupuestaria se estructura en cinco divisiones a las que compete el ejercicio de las funciones informáticas y de coordinación que le sean asignadas (artículo 13, letra f, del Real Decreto 1182/2020, de 29 de diciembre)³³.

Respecto del funcionamiento de la IGAE, existen dos Instrucciones de calado que se deberían comentar brevemente.

Para contextualizar por qué poseen esta especial relevancia, es necesario destacar que en el ámbito de la Administración General del Estado son las Intervenciones Delegadas los órganos encargados de llevar a cabo el Control de Nivel 2 que establece el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este es un control ex ante de legalidad, en determinadas entidades, sobre los actos de ejecución de gasto, la emisión del informe de las bases reguladoras de las subvenciones previsto en el artículo 17.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (segunda instrucción que comentaremos) y, por último, la participación, junto con los servicios de asesoría jurídica, en los órganos colegiados de contratación, que será de lo que verse la primera de las dos instrucciones.

En primer lugar, la Instrucción del Interventor General de la Administración del Estado relativa a la participación de los representantes de la IGAE en los órganos colegiados competentes en materia de contratación con ocasión de la tramitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³⁴.

Hemos de recordar que la contratación pública es uno de los instrumentos jurídicos a través los cuales las entidades públicas ejecutoras de los fondos van a llevar a cabo el

³³ Real Decreto 1182/2020, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, el Real Decreto 689/2020, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y el Real Decreto 390/1998, de 13 de marzo, por el que se regulan las funciones y la estructura orgánica de las Delegaciones de Economía y Hacienda. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. <https://app.vlex.com/#vid/853651023>

³⁴ INSTRUCCIÓN DEL INTERVENTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO RELATIVA A LA PARTICIPACIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LA IGAE EN LOS ÓRGANOS COLEGIADOS COMPETENTES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN CON OCASIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE LOS CONTRATOS QUE SE VAYAN A FINANCIAR CON FONDOS PROCEDENTES DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, de 19 de enero de 2022, pp 1-9. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Instrucci%c3%b3n%20IGAE%20Mesas.pdf.xsig.pdf>

cumplimiento de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Además, el propio Plan, establece que los órganos de control interno formarán parte de los órganos colegiados de contratación, los cuales tienen la responsabilidad en el ejercicio de calificación y valoración de las ofertas presentadas por los licitadores y del adecuado desarrollo del procedimiento de contratación.

En virtud de los artículos 323 y 326 de la Ley de Contratos del Sector Público, las Juntas y las Mesas de contratación estarán compuestas necesariamente por un funcionario que tenga atribuido, legal o reglamentariamente, el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor.

Así, los representantes de la IGAE en el ejercicio de sus funciones como vocales de los órganos colegiados de contratación, deberán velar por la correcta composición de los órganos colegiados de contratación, además, deberán asegurarse del cumplimiento de la legalidad en los procedimientos de contratación (sobretudo de aquellos que requieran de publicidad y plazos para presentar ofertas).

Por otro lado, respecto de las “*red flags*” que surjan en el procedimiento de contratación (acciones o hechos que puedan dar lugar a una situación de fraude), habrán de cerciorarse de que el órgano colegiado toma las medidas adecuadas cuando detecte algún indicador o bandera roja, y deberá comunicarlo a la Autoridad de Control.

En segundo lugar, la Instrucción del Interventor General de la Administración del Estado relativa al alcance y contenido del informe previo a la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones que deben emitir las Intervenciones Delegadas de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones³⁵.

En virtud del artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, antes del establecimiento de las bases reguladoras para la concesión de una subvención (otro de los instrumentos jurídicos que utiliza el Plan de Recuperación para que las entidades públicas ejecutoras de los fondos lleven a cabo el cumplimiento de sus medidas) se realizará un informe por parte de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada correspondiente, que será objeto de publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

³⁵ INSTRUCCIÓN DEL INTERVENTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO RELATIVA AL ALCANCE Y CONTENIDO DEL INFORME PREVIO A LA APROBACIÓN DE LAS BASES REGULADORAS DE SUBVENCIONES QUE DEBEN EMITIR LAS INTERVENCIONES DELEGADAS DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY 38/2003, DE 17 DE NOVIEMBRE, GENERAL DE SUBVENCIONES, de 29 de julio de 2021, pp. 1-13. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Instruccion%20BBRR%20y%20MRR.pdf.xsig.pdf>

En el Plan de Recuperación, también en el ámbito del Control de Nivel 2, se explica que el contenido de este informe se ajustará a verificar que no existen aspectos que pudieran conducir al fraude, corrupción, conflicto de intereses o doble financiación, así como que las subvenciones reguladas se adecuan al régimen de ayudas de Estado, reportándose directamente a la Autoridad de Control, a través de los procedimientos establecidos.

Conforme a esta Instrucción, el contenido mínimo del informe será el siguiente:

- a) Si el proyecto es o no es una subvención.
- b) Examen de la subvención.
- c) Se definirán el objeto de la subvención, los requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención, el procedimiento de concesión de la subvención, los criterios objetivos del otorgamiento de la misma.
- d) La cuantía de la subvención.
- e) Los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención , así como el plazo de notificación de la resolución.
- f) Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.
- g) Medidas de garantía que se considere preciso constituir a favor del órgano concedente.
- h) Circunstancias que podrán dar lugar a la modificación de la resolución.
- i) Incompatibilidades con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos destinados a la misma finalidad.
- j) Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones.

Es imperativo que las bases reguladoras de la convocatoria reflejen expresamente si la subvención constituye o no una ayuda de estado en los términos previstos en los arts. 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (ayudas de Estado que falseen o pretendan falsear la competencia). En este sentido, la Oficina Nacional de Auditoría pondrá a disposición de los Interventores actuantes listas de comprobación que recogen los elementos que, o bien, permiten considerar que las subvenciones no constituyen ayuda de estado, o bien, que cumplen los requerimientos exigidos para que dichas ayudas de estado sean compatibles con los artículos 107 y 108 del TFUE.

El expediente de tramitación de las bases reguladoras también deberá indicar a qué componente y la reforma o inversión del Plan de Recuperación se incardinará la subvención en concreto.

B) Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas.

Las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas participarán en los controles de los niveles 2 y 3 (*ex post*) respecto de las actuaciones que lleven a cabo sus órganos dependientes.

C) Servicio Nacional de Control Antifraude.

Este órgano, integrado en la Intervención General de la Administración del Estado, en pos de cumplir el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la UE (“los Estados miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión contra el fraude. A tal fin, organizarán, junto con la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre las autoridades competentes”) y el artículo 3.4 del Reglamento (UE, EURATOM) N° 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013 (“los Estados miembros designarán un servicio que facilite la coordinación efectiva y el intercambio de información con la Oficina, incluyendo información de carácter operativo”) mantendrá contacto con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

III.5.d. Lucha contra el fraude.

En virtud del PTRT, el Servicio Nacional de Control Antifraude ha puesto a disposición de los ciudadanos un formulario³⁶ que servirá como canal específico de denuncias.

Es imperativo el deber existente de que este órgano sea dotado con los medios adecuados para atender los contenidos y requerimientos establecidos por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

³⁶ IGAE:Infofraude. IGAE. Retrieved May 21, 2022, from <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/denan.aspx>

Además, hemos de destacar la estrecha coordinación entre el Servicio Nacional de Control Antifraude y la Autoridad de Control, facilitada por el hecho de que ambas entidades se encuentran insertadas en la Intervención General de la Administración del Estado.

IV. Las medidas para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Una de las principales preocupaciones respecto de la gestión del Instrumento NGEU, versa sobre la gestión de sus recursos, ya que, como afirma HIDALGO PÉREZ³⁷, nuestro sistema ha demostrado en anteriores experiencias que no está capacitado para una gestión de tan alto calibre.

Gestión en la que, debemos recordar, juegan un papel determinante la Administración y los procedimientos administrativos. Así podríamos considerar el proceso de adjudicación, el cual requiere una burocracia nada desdeñable.

Ya en el Plan de Recuperación se habla de dos cuestiones: los “cuellos de botella” y la “necesidad de agilización”. Los primeros, como problema a resolver en el corto plazo y, la segunda, como meta última.

Es por ello que, en aras de cumplir con el Plan de recuperación, Transformación y Resiliencia, se antojaba una reforma de la Administración, además de medidas concretas que facilitasen la eficacia del Plan.

Así se publicó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ya desde la Exposición de Motivos habla del “papel clave, ágil, eficaz y eficiente” que deben jugar las Administraciones Públicas españolas en la ejecución de los fondos, en pos de conseguir la absorción de los mismos.

Y en su normativa, que a continuación analizaremos detenidamente, establece figuras clave como es el hecho de designar la autoridad de control, establecer medidas de agilización o la realización de reformas en la Ley de Presupuestos Generales para 2021³⁸.

³⁷ Hidalgo Pérez, M., & Universidad Pablo de Olavide. (2020, Octubre). Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos. EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy, Policy Brief #3, 16. <https://www.esade.edu/itemsweb/research/Policy-brief-3-EsadeEcpol-fondos-europeos.pdf>

³⁸ Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. BOE núm. 341, de 31 de diciembre de 2020, pp. 125958-126732. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/31/pdfs/BOE-A-2020-17339.pdf>

IV.1. Medidas de agilización.

Como se ha explicado anteriormente, uno de los objetivos principales que se marca el Real Decreto-ley es solventar los obstáculos existentes que dificultan la fluidez del procedimiento administrativo.

A este respecto, el artículo 45.1, referente al “control previo aplicable a los expedientes que implementen la aplicación de los Fondos de los Planes Next Generation UE”, cuando alude al “régimen de requisitos básicos”, está estableciendo que los procedimientos administrativos de ejecución de gastos con cargo a fondos europeos para el Plan de Recuperación se tramiten de urgencia³⁹. Es decir, los actos enumerados en la letra a) del artículo 150.2 de la Ley General Presupuestaria, se hallan excluidos de fiscalización previa.

Sin embargo, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda, previo informe de la Intervención General del Estado, podrá acordar la sujeción a fiscalización previa de determinados tipos de expedientes, fijando en el citado acuerdo el alcance de dicha sujeción.

Por lo que respecta al Consejo de Estado, no se encuentra conforme con esta medida, ya que considera que la regla general debería ser la sujeción a fiscalización previa y que la excepción fuese que, a propuesta de la IGAE, y para supuestos tasados que además tuviesen la debida motivación, admitir la exclusión de la función interventora.

Por otro lado, el artículo 50 del RDL 36/2020, establece la tramitación de urgencia. Esta medida implicará plazos más cortos en el ámbito de la contratación. No está exenta tampoco de críticas por parte del Consejo de Estado: “...sería conveniente, en aras a lograr una mayor seguridad jurídica, evitar la aplicación de los plazos en trámites que afectan a los administrados, tal y como se hace en los apartados 4 y 5” (Informe N° 783/2020).

³⁹ Salvador Armendáriz, M. Á. (2021). REFORMAS JURÍDICAS ESTATALES PARA LA GESTIÓN DE LOS FONDOS NGEU: ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO. *Revista catalana de dret públic*, 63, 61-80. <https://doi.org/10.2436/rcdp%20i63.2021.3711>

IV.2. Medidas de gestión.

No es fácil para un Estado que ha tenido dificultades con los fondos de cohesión⁴⁰, recibir la enorme partida de gasto que suponen los fondos *Next GenerationEU*, y es que, como ya adelantamos, uno de los grandes retos, que supone el instrumento NGEU es su gestión.

Para paliar los problemas que puedan surgir a raíz de ello, el Real Decreto-ley 36/2020 implanta, para empezar, la obligación de que los departamentos ministeriales encargados de la gestión de proyectos del PRTR “elaborarán un instrumento de planificación estratégica para la gestión”. Estos instrumentos tienen la finalidad de ser el marco en el que se encuadrará la gestión del proyecto.

Otra de las novedades es la rehabilitación de las agencias estatales, que son “entidades de derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias”. Su rehabilitación se consigue a través de la Ley 11/2020, que las vuelve a incluir como fórmula organizativa dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión. La inclusión de estos organismos en el abanico de posibilidades hace que autores como SALVADOR ARMENDÁRIZ vean a las agencias estatales como recursos más que válidos para que les sean atribuidas potestades en el ámbito de la gestión de los fondos NGEU, debido al “diseño flexible de su régimen jurídico” y las novedades que se han añadido en esta materia en los artículos 32 y 33 de la Ley de Contratos del Sector Público⁴¹.

De hecho, al respecto de las novedades en la Ley 9/2017, tanto en esta como en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁴², se realizan reformas de importante calado para el tema que estamos tratando.

⁴⁰ REGLAMENTO (UE, EURATOM) No 1311/2013 DEL CONSEJO de 2 de diciembre de 2013 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020. DOUE núm. 347, de 20 de diciembre de 2013, pp. 884-891. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1311&from=es>

⁴¹ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE núm. 272, de 09 de noviembre de 2017, pp. 12902-13170. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-12902-consolidado.pdf>

⁴² Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE núm. 236, de 02 de octubre de 2015, pp 10566-10688. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

Así, en relación a las propias agencias estatales, su creación ya no será por ley. En esta “segunda vida” del organismo van a ser creadas por el Gobierno para proyectos concretos (artículo 108 bis de la Ley 40/2015). También existen elementos novedosos pero más controvertidos para autores como LOZANO CUTANDA y REY PINEDO⁴³, como “el hecho de que los puestos directivos de máxima responsabilidad no se reserven a funcionarios y puedan cubrirse con personal laboral mediante contratos de alta dirección.”

Respecto del régimen de control, la gestión que sea realizada por agencias estatales se encontrará bajo el control externo del Tribunal de Cuentas, mientras que el control interno competirá a la Intervención General de la Administración del Estado y se llevará a cabo en consonancia con los términos establecidos en la Ley General Presupuestaria⁴⁴.

Además, estos organismos estarán sometidos a un control de eficacia y de supervisión continua mediante el seguimiento de su contrato de gestión y hasta su aprobación a través del plan de actuación del proyecto en cuestión.

Pero esta incorporación no sólo modifica la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en afectación a las propias agencias estatales, sino que se modifican varios preceptos (artículos 84, 86, 87, 96, 103.1, 107.3 y disposición adicional 4^a), introduciendo modificaciones en el régimen de los medios propios y en el de las entidades públicas empresariales, ampliando las posibles causas que pueden llevar a un organismo público a su disolución.

Por otra parte, en cuanto a la Ley de Contratos del Sector Público, la disposición final 40^a de la Ley 11/2020, incorpora algunas novedades o cambios.

Los que nos gustaría destacar más son los relativos al régimen de encargos a medios propios⁴⁵. Los artículos 32 y 33 suprimen el trámite de justificar en la Memoria integrante de las Cuentas Anuales del medio propio la justificación del cumplimiento del requisito de actividad a favor del ente de control del 80% de su actividad.

⁴³ Lozano Cutanda, B., & Rey Pinedo, M. (2021, enero). Recuperación de la figura de las agencias estatales en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2021. Gómez-Acebo & Pombo. https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2021/01/Recuperacio%CC%81n_agencias_estatales.pdf

⁴⁴ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2003, pp 21614-21712. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-21614-consolidado.pdf>

⁴⁵ Se trata de una técnica para que las Administraciones Públicas ejecuten de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, valiéndose de una persona jurídica que merezca la calificación jurídica de medio propio personificado.

Otra novedad que tampoco estará falta de polémica, puesto que por reducir plazos se eliminan trámites que podrían facilitar el trabajo de los poderes públicos para controlar el buen hacer en la gestión del Instrumento Europeo de Recuperación.

En última instancia, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 también modifica el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico⁴⁶. La modificación (realizada en la disposición final 29ª de la LPG para 2021), lo que hace es incluir el compartimento Fondo de Liquidez REACT-UE al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas con el fin de “proporcionar a las comunidades autónomas que se adhieran al mismo, financiación y liquidez financiera para el rápido despliegue y ejecución de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa”.

IV.3. Medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial.

En vista de cómo iban avanzando las consecuencias de la pandemia, se publicó el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19⁴⁷. Los objetivos del mismo eran varios: proteger el tejido productivo, evitar un impacto negativo estructural que lastre la recuperación de la economía española, proteger el empleo en los sectores más afectados por la pandemia, y actuar de forma preventiva para evitar un impacto negativo superior sobre las finanzas públicas y los balances del sistema financiero (ver Preámbulo del Real Decreto-ley 5/2021).

En este sentido, desplegó un grupo de medidas para ayudar a las empresas a sobrevivir a la crisis y a las restricciones (sobretudo, en materia de hostelería y restauración). Entre las cuales destacamos:

⁴⁶ Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. BOE núm. 315, de 30 de diciembre de 2014. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-13613-consolidado.pdf>

⁴⁷ Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19. BOE núm. 62, de 13 de marzo de 2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-3946-consolidado.pdf>

A) Nueva línea COVID

Son ayudas directas de carácter finalista (pago a proveedores, acreedores y costes fijos), para autónomos y empresas.

La percepción de la ayuda supone un compromiso por parte de la empresa de que va a seguir manteniendo la actividad hasta el 30 de junio de 2022. En caso de que no justifique este hecho al órgano concedente y exista un incumplimiento del compromiso, procederá a reintegrar las ayudas.

La línea COVID será gestionada por las Comunidades Autónomas.

En materia de control, con plazo máximo de 30 de junio de 2022, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla tienen la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda y Función Pública (en virtud del artículo 4 del RDL 5/2021) un estado de ejecución, indicando las cuantías totales de compromisos de créditos, obligaciones reconocidas y pagos realizados, a lo cual deberán acompañar con un informe de sus respectivos órganos de intervención y control en el que se acredite y certifique el importe de los reintegros.

Será responsabilidad de las CCAA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla que gestionen los fondos, controlar que efectivamente van destinados a la finalidad para la que han sido concedidos. Estas rendirán cuentas, en su caso, ante los órganos de control externo, sin perjuicio de las funciones que en esta materia pudiera ejercer la Intervención General de la Administración del Estado (Artículo 4.3 RDL 5/2021).

B) Medidas de flexibilización

Son medidas para la reestructuración de deuda (préstamos dotados con aval público) de empresas con sede social en España, a través de la Línea para la reestructuración de deuda financiera Covid.

Son medidas como la extensión del plazo de vencimiento de los avales otorgados por la Administración General del Estado o por cuenta del Estado, o la realización de transferencias a las empresas y autónomos que cumplan con los requisitos establecidos por el Código de Buenas Prácticas con la finalidad exclusiva de reducir el principal pendiente de las operaciones financieras que formen parte del ámbito de aplicación del Real Decreto-ley.

C) Prohibición de que las empresas que se beneficien de las ayudas repartan dividendos en 2021 y 2022, ni incrementar la retribución de la alta dirección en el plazo de dos años.

IV.4. Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica.

La necesidad de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), se explica en el Real Decreto-ley 36/2020 desde la Exposición de Motivos cuando afirma que es “necesario adaptar el marco normativo de los instrumentos de la colaboración público-privada a fórmulas que, manteniendo los controles y exigencias comunitarias, permitan fórmulas más flexibles y adaptativas a los requerimientos de los proyectos financiables con el Instrumento Europeo de Recuperación”.

Los PERTE se definen como proyectos tractores con impacto transformador estructural sobre sectores estratégicos o con fases de investigación e innovación disruptivas y ambiciosas, más allá del estado de la técnica en el sector, seguidas de un primer despliegue industrial⁴⁸

La declaración de un proyecto como PERTE se realizará por Acuerdo de Consejo de Ministros, a propuesta del titular o de los titulares del departamento o departamentos competente por razón de la materia, acompañada de una memoria explicativa en la que se describirá la planificación de medidas de apoyo y colaboración público-privada proyectadas y los requisitos para la identificación de los posibles interesados (artículo 8.2 RDL 36/2020).

La ejecución de los PERTE se llevará a cabo a través de mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico, y respetarán los principios de igualdad y no discriminación, concurrencia, publicidad, transparencia y proporcionalidad (artículo 8.4).

Con el objetivo de que se realice un adecuado seguimiento de los PERTE, se crea el Registro estatal de entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica, dependiente del Ministerio de Hacienda, en virtud de los artículos 9 y 10 del Real Decreto-ley 36/2020, y a través de la Orden HFP/168/2022, de 7 de marzo, por la que se regula el funcionamiento y estructura del Registro Estatal de las entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica⁴⁹.

⁴⁸ Bernal Blay, M. Á., & Navarro Molines, G. (2021). FONDOS EUROPEOS PARA LA RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA: EJECUCIÓN Y AUDITORÍA. MONOGRAFÍAS DE LA REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, XX, 321-368. <https://www.obcp.es/sites/default/files/2021-09/Monogra%cc%81fico%20XX.pdf>

⁴⁹ Orden HFP/168/2022, de 7 de marzo, por la que se regula el funcionamiento y estructura del Registro Estatal de las entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica. BOE núm. 59, de 10 de marzo de 2022, pp 28296-28302. <https://www.boe.es/boe/dias/2022/03/10/pdfs/BOE-A-2022-3713.pdf>

Cabe destacar que el artículo 5 de la Orden HFP/168/2022, establece que la Intervención General de la Administración del Estado será el organismo encargado de asumir la gestión funcional y técnica del REPERTE.

En materia de control de los PERTE, el Registro es clave ya que sus funciones serán (artículo 6 de la Orden HFP/168/2022), por un lado, dar difusión a los actos administrativos de acreditación de entidades interesadas de los distintos departamentos ministeriales responsables de los PERTE, también garantizará una estructura común de los datos de las entidades interesadas en los PERTE, además, proporcionará un acceso a los datos de las entidades acreditadas, y, en último lugar, certificará la inscripción de una entidad en el Registro como acreditada por el Ministerio competente.

IV.5. Medidas antifraude y anticorrupción.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es la dirección a seguir en el hacer del Instrumento de Recuperación. Sin embargo, necesita de medidas que lo desarrollen y complementen.

En respuesta a esta necesidad y a los principios de buena regulación de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, de conformidad con el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se publicó la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁵⁰.

El artículo 6 de la Orden es el relativo al “refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses”.

Primeramente, establece que toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá disponer de un Plan de medidas antifraude. Esta es una medida que tiene el fin de garantizar que los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables.

Se configuran como actuaciones obligatorias para los órganos gestores, la evaluación de riesgo de fraude, la cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI) y la disponibilidad de un procedimiento para abordar conflictos de

⁵⁰ Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 2021, pp. 119830-119879. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/09/30/pdfs/BOE-A-2021-15860.pdf>

intereses. Aunque sí que se da libertad a la entidad que sea responsable de la gestión para elegir las medidas de prevención y detección.

Las consecuencias de confirmar un caso de fraude serán las que se encuentran en el apartado 6 del artículo, es decir:

a) Suspender inmediatamente el procedimiento, notificar tal circunstancia en el más breve plazo posible a las autoridades interesadas y a los organismos implicados en la realización de las actuaciones y revisar todos aquellos proyectos, subproyectos o líneas de acción que hayan podido estar expuestos al mismo .

b) Comunicar los hechos producidos y las medidas adoptadas a la entidad decisora, o a la entidad ejecutora que le haya encomendado la ejecución de las actuaciones, en cuyo caso será ésta la que se los comunicará a la entidad decisora, quien comunicará el asunto a la Autoridad Responsable, la cual podrá solicitar la información adicional que considere oportuna de cara a su seguimiento y comunicación a la Autoridad de Control.

c) Denunciar, si fuese el caso, los hechos a las Autoridades Públicas competentes, al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude –SNCA-, para su valoración y eventual comunicación a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

d) Iniciar una información reservada para depurar responsabilidades o incoar un expediente disciplinario.

e) Denunciar los hechos, en su caso, ante el Ministerio Fiscal, cuando fuera procedente.

Además de estas medidas, en el ordenamiento jurídico español nos encontramos otras de carácter especial que también tienen el objetivo de prevenir o luchar contra el fraude.

Así, por ejemplo, el artículo 64 de la LCSP, considera que los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, además de medidas para prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de estas características (licitación).

V. El Tribunal de Cuentas y las Cámaras de Cuentas en la fiscalización de los fondos. Control externo.

V.1. Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, conforme al artículo 136 de la Constitución Española⁵¹. Es por ello que el artículo 140.1 de la Ley 47/2003 le otorga las funciones de control externo del sector público estatal, en los términos establecidos en la Constitución, en su ley orgánica y en las demás leyes que regulen su competencia.

La sección de fiscalización del TC viene regulada en el Capítulo IV, del Título I, de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas⁵².

En virtud del artículo 9 de la LFTCu, los Departamentos sectoriales y territoriales de la Sección de Fiscalización deberán realizar la verificación de la contabilidad y el examen y comprobación de las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal y la tramitación de los correspondientes procedimientos fiscalizadores de acuerdo con el plan de fiscalización que debidamente se apruebe (posteriormente nos remitiremos al Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2022 aprobado por el Pleno el 24 de febrero de 2022⁵³).

La función fiscalizadora, por su parte, se desarrolla en el Título IV de la Ley. Esta tendrá carácter externo, permanente y consultivo.

En pos de su ejercicio podrá recabar y utilizar los resultados de cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en las entidades del sector público o los de la fiscalización externa de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas (Artículo 27.2 LFTCu).

Las personas, naturales o jurídicas, respecto de los bienes, fondos, efectos o caudales públicos que tengan en depósito, custodia o administración o en cuya gestión hayan

⁵¹ Constitución Española de 1978. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>

⁵² Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. BOE núm.84, de 7 de abril de 1988. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1988/BOE-A-1988-8678-consolidado.pdf>

⁵³ Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2022 aprobado por el Pleno el 24 de febrero de 2022 <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/galleries/pdf/FiscalizacionesTCuPROGRAMA.pdf>

participado o participen por cualquier causa, así como a las personas físicas o jurídicas receptoras de subvenciones u otras ayudas del Sector Público, tendrán, como así afirma el artículo 30 LFTu, el deber de colaborar con el Tribunal de Cuentas. En caso de incumplimiento, el Tribunal tendrá potestad para imponer una multa.

El Tribunal de Cuentas examinará la Cuenta General del Estado, las cuentas generales y parciales de las entidades integrantes del sector público y de las de los perceptores o beneficiarios de subvenciones o ayudas del referido sector, los expedientes referentes a los contratos celebrados por las Administraciones, la situación y variaciones del Patrimonio de las entidades del Sector Público y los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios y sobre las modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.

Respecto del examen que se realice sobre subvenciones o ayudas del Sector Público, se extenderá tanto a la comprobación de que las cantidades de que se trate se han aplicado a los objetivos para las que fueron concedidas como a sus resultados (artículo 38).

Por su parte, la fiscalización de los contratos celebrados por las Administraciones comprenderá los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción (artículo 40.1).

Respecto del Instrumento Europeo de Recuperación, el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2022 aprobado por el Pleno el 24 de febrero de 2022, en su página 6, incluye la fiscalización de las Medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y la fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora.

También se incluye en el Programa la fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y la fiscalización de los planes antifraude aprobados por las entidades locales que participen en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

V.2. OCEX.

V.2.a. Generalidades.

Del artículo 223 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales⁵⁴, debemos deducir que las entidades locales (así como los organismos a ellas dependientes) están sujetas al control externo de sus cuentas y de su gestión de parte tanto del Tribunal de Cuentas como del resto de órganos competentes de las comunidades autónomas, en función de las facultades que tengan atribuidas en virtud de sus Estatutos.

Los OCEX son los órganos autonómicos de control externo⁵⁵. En la actualidad, doce Comunidades Autónomas cuentan con uno. Las que no, tienen potestad, en virtud del artículo 29.4 LFTCu, para establecer secciones territoriales con el fin de que cumplan con las mismas funciones.

Cada OCEX tiene su propia normativa y, aunque no de manera homogénea, podemos concluir que sus funciones en materia de fiscalización coinciden en fiscalizar la gestión y actividad económica del sector público en el ámbito de la Comunidad Autónoma y desarrollar las funciones que el Pleno del Tribunal de Cuentas les delegue (artículo 29.3 LFTCu).

De hecho, gran parte de la importancia de los OCEX en la labor de fiscalización viene dada por la coordinación que deben mantener, como así marcan los artículos 27 y 29 de la Ley Fundamental del Tribunal de Cuentas, los organismos de control externo autonómico y el Tribunal de Cuentas.

En el contexto del Instrumento *Next GenerationEU* pueden jugar un papel de clave para facilitar la buena gestión del mismo a través de un completo sistema de control.

⁵⁴ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE núm. 59, de 09 de marzo de 2004. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-4214-consolidado.pdf>

⁵⁵ X. CONTROL EXTERNO Y RESPONSABILIDAD Biblioteca, Guía de la Política Pública Local. elSectorPublico.es. Retrieved May 28, 2022, from <https://www.elsectorpublico.es/elsp/capitulo/1687933/1662143/x-control-externo-y-responsabilidad.html>

El punto diferencial en este caso estará en cómo van a llevar a cabo dicho control. REGO VILAR, Consejero del Consello de Contas de Galicia⁵⁶, nos avanza tres posibles escenarios para los OCEX:

El primero, el de realización de auditorías para el reforzamiento de las garantías de legalidad y regularidad del gasto. Vendría a ser un control sobre el funcionamiento del control interno y sería un cuarto nivel de control (recordemos que los otros 3 se explicaron junto con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

El segundo, en torno a la potenciación de la información de resultados y de la exhaustividad, coherencia y plausibilidad de los datos de rendimiento facilitados. Supondría llevar a examen la fiabilidad de los datos de rendimiento facilitados a nivel de subproyecto por las entidades ejecutoras del plan a nivel territorial.

Y el tercero, la aplicación de modelos de auditorías ya conocidas en el ámbito de los OCEX, como son los relativos a la preparación para la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

V.2.b. Referencia a la Cámara de Cuentas de Andalucía.

La Cámara de Cuentas de Andalucía se regula en la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía⁵⁷, según la cual es el órgano técnico al cual le corresponderá fiscalizar de forma externa la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos de Andalucía.

Su labor principal será confirmar que los recursos se gastan de conformidad con los principios de economía, eficiencia, eficacia, regularidad y cumplimiento.

El inicio de su actividad puede darse de *motu proprio* o por iniciativa del Parlamento andaluz. Pero no siempre resulta así, también cabe la posibilidad de que el ejercicio de su función fiscalizadora comience por orden del Gobierno de la Comunidad Autónoma o por el acuerdo del Pleno de una Entidad Local. Este inicio de actividad lo comunicará con una antelación mínima de diez días a la entidad que vaya a ser controlada.

⁵⁶ Rego Vilar, S. (2021). Los OCEX y la auditoría de los fondos Next Generation: ¿nuevo modelo de control? Administración & Ciudadanía, 16(2), 272-278. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4892>

⁵⁷ Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía. BOJA núm. 24, de 22 de marzo de 1988. BOE núm. 83, de 06 de abril de 1988. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1988/BOE-A-1988-8592-consolidado.pdf>

Según el artículo 5 de dicha Ley, la Cámara debe confeccionar un plan previo para el ejercicio de sus funciones. En este sentido vamos a hablar de la Memoria de Actividades 2021 y Plan de Actuaciones para 2022 de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en el cual se incluye, en el apartado referido al Plan de Actuaciones para 2022, la fiscalización sobre las medidas adoptadas para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia..

VI. Intervención local.

VI.1. La cogobernanza de los fondos *Next GenerationEU* entendida desde las Entidades Locales.

La cogobernanza es considerablemente valiosa en el marco de los fondos NGEU. Tanto es así, que el 58% de los fondos que se transfirieron en 2021 lo gestionaron las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales⁵⁸.

Respecto de las Entidades Locales, participarán en la ejecución del Plan ejerciendo las competencias que el Capítulo II del Título VIII de la Constitución Española les atribuye. Esto quiere decir que son organismos que tendrán capacidad para gestionar de manera autónoma los fondos que se les transfieran (siempre en el marco de la legalidad y en pos de cumplir con los hitos y objetivos del PRTR).

Para facilitar esta cogobernanza, se creó, a través del diseño de la estructura de gobernanza que realizó el Real Decreto-ley 36/2020 (véase Epígrafe III.4.b.5°), la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, es decir, un órgano encargado de facilitar la cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas con el objetivo de canalizar adecuadamente la participación de estas en los proyectos del Plan. Proyectos que, como podemos comprobar en el Libro Amarillo de los Presupuestos Generales de 2021, por ejemplo, poseen un marcado carácter local. Así encontramos: “servicios sociales y promoción social”, “infraestructuras y ecosistemas resilientes” o “I+D+i y digitalización”, entre otros.

Ese es el motivo de que el RDL 36/2020 considerase necesario incluir un inciso en el tercer párrafo del apartado 2 de su artículo 19, que estableciese la posibilidad de convocar (a la Conferencia Sectorial del PRTR) a miembros designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). De hecho, en la sesión de constitución de la Conferencia, del 21 de enero de 2021, se aprobó el derecho a voto del presidente de la Federación.

⁵⁸ Ministerio de Hacienda & Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. (2021). Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021. <http://www.hacienda.gob.es/https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2021/Documents/LIBROAMARILLO2021.pdf>

Sin embargo, la FEMP ha reiterado en varias ocasiones⁵⁹ que las Entidades Locales deberían gestionar de manera directa un porcentaje mayor de fondos europeos, habiendo propuesto que estos se asignen directamente, en concurrencia competitiva, a los municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia. Demanda basada en una sólida premisa: si los fondos se concentran en una sola Administración y no se distribuyen entre todos los Ayuntamientos en proyectos, se dificultará que lleguen a todo el territorio español y que, por tanto, se alcancen los hitos y objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

VI.2. Control interno.

El control interno en las entidades locales, respecto de su gestión económica y de los organismos a ella dependiente, viene regulado en los artículos 213 y ss. del Texto Refundido de la Ley de las Haciendas Locales, así como en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local⁶⁰.

Las normas que regulan los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control sobre la totalidad de entidades que conforman el sector público local, lo cual se llevará a cabo por los órganos de intervención.

El ejercicio de estas funciones se realizará a través de la función interventora y del control financiero (artículo 3 del Real Decreto 424/2017). La primera, controlará los actos de la Entidad Local y de sus organismos autónomos, que impliquen reconocer derechos o realizar gastos, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos. El control financiero, por su parte supondrá la verificación de que el funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto económico financiero se subordine de la normativa

⁵⁹ FEMP - Federación Española de Municipios y Provincias. (2021). FEMP - Federación Española de Municipios y Provincias. http://femp.femp.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL_ContentoDetalle/_sYcniRvuy5kWRlfMc-G7LSj1TlrfESH2djFNSgZ7SHo

⁶⁰ Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. BOE núm. 113, de 12 de mayo de 2017. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-5192-consolidado.pdf>

aplicable a los principios de buena gestión financiera, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Los órganos interventores de las Entidades Locales remitirán cada año a la IGAE un informe que resuma los controles que se hayan desarrollado en el ejercicio concreto.

En el ejercicio de la función interventora, se intervendrá, crítica o previamente todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores; así como las ordenaciones y el material de pago; y el material de las inversiones y de la aplicación de las subvenciones.

VI.2.a. Los reparos y sus efectos.

Regulados en los artículos 215 y 216 del TRLHL, los reparos son escritos en los que el órgano interventor expresará su “desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados”.

En caso de que el reparo se refiera a un expediente de disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación de dicho expediente en caso de que el presupuesto sea insuficiente o inadecuado, los actos previos a una orden de pago no hubieran sido fiscalizados, se hubieren omitido requisitos o trámites esenciales, o el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

VI.2.b. Las discrepancias (Artículo 217 TRLHL).

Una discrepancia se da cuando un órgano interventor realiza un reparo, pero el órgano al que afecta dicho reparo no está de acuerdo con el mismo, en estos casos se puede dar pie a dos situaciones:

La primera, que deba resolver el presidente de la entidad local, teniendo esta resolución carácter ejecutivo.

La segunda, que la discrepancia se hubiese dado respecto de la insuficiencia o inadecuación del crédito, o respecto de obligaciones o gastos cuya aprobación sea de competencia del Pleno. En estos casos será el Pleno el que deba resolver.

VI.3. Control externo.

El control externo se desarrolla en el artículo 223 del TRLHL. Este atribuye al Tribunal de Cuentas la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las entidades locales y de todos los organismos y sociedades de ellas dependientes.

Se establece un plazo -el 15 de octubre de cada año- para que las entidades locales informen al Tribunal de Cuentas sobre la cuenta general (que estará compuesta por la de la propia entidad, la de sus organismos autónomos, y la de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de la entidad).

Una vez fiscalizadas las cuentas por el Tribunal, la entidad local deberá considerar la propuesta de corrección de las anomalías observadas y el ejercicio de las acciones procedentes.

A parte de ello, el Tribunal de Cuentas podrá llevar a cabo las actuaciones que, en el marco de sus funciones, considere necesarias, en los casos de exigencia de responsabilidad contable.

VII. Conclusiones.

La crisis de la COVID-19 ha sido tan sonada como inesperada. Y no llegó en buen momento. Cuando ocurrió, estábamos viviendo un período de fortalecimiento de la economía, después de haber pasado por un derrumbe tan grande como el que fue provocado por la explosión de la burbuja inmobiliaria en 2008. Supuso dar varios pasos atrás pero de una forma nunca antes vista.

El principal afectado -o uno de los principales afectados (si es que podemos establecer un rango de prioridad en este sentido)- ha sido el tejido productivo de los países. Actividades que no podían continuar, trabajadores afectados por los ERTE... pero con una consigna: “saldremos más fuertes”.

Y en torno a esa consigna parece que se puso a trabajar la Unión Europea, que no tardó en brindar a los Estados miembros con el mayor estímulo jamás desarrollado por la Organización: el programa *Next GenerationEU*.

Los objetivos del programa eran y son dos: aportar resiliencia a la economía de los países de la Unión y mejorar -transformar- el sistema productivo de los mismos.

Titulares, por su parte, muy grandilocuentes, pues suponen un reto añadido a los países de la UE. Al reto que supone la propia pandemia y sus distintas crisis (de salud, económica y social), hay que sumarle la ardua tarea de gestionar eficaz y eficientemente la mayor cantidad de recursos con la que la UE jamás ha nutrido a los Estados miembros, y que esa gestión sirva para resistir a la crisis económica y para transformar tanto las administraciones como las empresas.

Para asegurar eficacia en la gestión, la normativa española se ha centrado en el control de la misma y en la agilización de la Administración. Pero antes de entrar en ello, hemos de recordar que la Unión Europea estableció como condición *sine qua non* para que un país pudiera recibir la total cantidad de uno de los dos grandes instrumentos del programa, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la elaboración de un plan nacional que tendría que ser aprobado por la Comisión y que debería contener la línea a seguir en el marco de estos fondos europeos.

Y así nació el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El primer hito a conseguir respecto de la eficacia que se marca el Plan es conseguir una Administración mucho más ágil, “burocráticamente” hablando. Esto ha provocado que en el procedimiento administrativo se eliminen ciertos trámites, como el control previo respecto de los expedientes que implementen la aplicación de los Fondos de los Planes Next

Generation UE en régimen de requisitos básicos, y que se acorten plazos, incluso para los administrados.

Parece que el único camino a seguir para la eliminación de los archiconocidos “cuellos de botella” es este. No obstante, siempre habrá de atender a que no se genere una inseguridad jurídica tal que a la hora de ponderar no salga a cuenta tener una Administración más moderna.

Además, hemos de destacar que la nota característica del Plan es la cogobernanza, pues una masa tan grande como lo son los fondos NGEU, debe manejarse a través de la coordinación y cooperación de los distintos niveles de la Administración.

Sin embargo, sorprende la poca cabida que ofrece en este sentido el Real Decreto-ley 36/2020, a las Entidades Locales en la gestión de los fondos. Poca voz se le dan a estos organismos más allá de la posibilidad (no imperativa) de que se convoquen a la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a miembros designados por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Esto, sumado a la posibilidad (que la propia Federación expone en reiteradas ocasiones) de que los fondos no se distribuyan de manera correcta, se pueden estar poniendo trabas a la consecución de los hitos y objetivos del Plan de Recuperación.

Pero, respecto de la gestión, el mecanismo más eficaz para que esta lo sea es a través de un correcto y exhaustivo control, que evite ilegalidades, fraudes, dilaciones indebidas en la consecución de hitos del Plan, etc. En cuanto a esto, el PRTR establece tres niveles de control: en primer instancia, un control interno que deberá realizar el órgano ejecutante del proyecto de que se trate; en segundo lugar, un control previo, referido a la legalidad de los actos que se vayan a ejecutar, del cual tendría la responsabilidad la denominada como “Autoridad de Control”, es decir, la Intervención General de la Administración Estatal; y, por último, un tercer nivel de controles externos consistentes en auditorías y controles *ex post*.

Además de ello, realza la importancia de la lucha contra el fraude a través del Servicio Nacional de Control Antifraude y la labor del mismo de estar en continuo contacto y coordinación con la OLAF.

En general, podemos decir que es un abanico bastante completo que puede asegurar un buen funcionamiento en la gestión del Instrumento. Sin embargo, se nos plantea una cuestión. Esta es respecto de los OCEX y el papel que van a jugar.

Ya hemos dicho que pueden llevar a cabo tres funciones distintas: o realizan auditorías para el reforzamiento de las garantías de legalidad y regularidad del gasto, lo cual sería muy innovador y supondría un cuarto nivel de control gracias al cual se controlaría el

nivel de control interno. O examinar la fiabilidad de los datos de rendimiento facilitados a nivel de subproyecto por las entidades ejecutoras del plan a nivel territorial. O, en último lugar, aplicando modelos de auditorías ya conocidas en el ámbito de los OCEX, como son los relativos a la preparación para la implementación de la Agenda 2030.

En este sentido se entiende que, por la complejidad de estos fondos y de la innovación que necesita la Administración, los OCEX deben tener el protagonismo necesario para el buen desempeño en el desarrollo del programa NGEU, protagonismo que, sin duda alguna, adquirirían llevando a cabo estas actuaciones.

Es por todo ello que debemos de tener esperanza en que realmente los Fondos *Next GenerationEU* están configurados de tal manera que puedan satisfacer las necesidades por las que se crearon, pero sólo el tiempo nos dará la respuesta.

VIII. Bibliografía

Banco de España. (2020). *Informe Anual 2020* [El impacto económico de la pandemia]. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020-Cap1.pdf

Bernal Blay, M. Á., & Navarro Molines, G. (2021). FONDOS EUROPEOS PARA LA RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA: EJECUCIÓN Y AUDITORÍA. MONOGRAFÍAS DE LA REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 20, 321-368. <https://www.obcp.es/sites/default/files/2021-09/Monogra%cc%81fico%20XX.pdf>

Calvo, L. (2021, 09 15). Observatorio sobre la digitalización de GoDaddy 2021: Estudio sobre la madurez digital de las microempresas en España y Europa. *GoDaddy España*. <https://es.godaddy.com/blog/observatorio-digitalizacion-2021/>

Comisión Europea. (2019, 7 27). *Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos* [Semestre Europeo 2019: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011]. Retrieved 04 17, 2022, from https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-spain_es.pdf

Cooperación Multilateral o Sectorial. (n.d.). Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Retrieved May 14, 2022, from https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html

▷ Cuello de botella en la producción: Qué es y cómo solucionarlo. (2020, August 27). EDS Robotics. Retrieved May 14, 2022, from <https://www.edsrobotics.com/blog/cuello-botella-produccion/>

Del Guayo Castella, Í., & Marmolejo Cervantes, M. Á. (2021). *La intervención y/o salvamento de empresas públicas energéticas. Una comparación entre México (PEMEX-CFE) y la Unión Europea y España. Examen a la luz de la necesaria transición.*

Del Guayo Castella, Í., & Marmolejo Cervantes, M. Á. (2021). *The recovery of the energy sector after the COVID-19 pandemic: a comparison between Latin America and the European Union.* <https://doi.org/10.1080/02646811.2021.1930710>

El control presupuestario. (2021, January 12). Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo. Retrieved May 25, 2022, from <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/31/el-control-presupuestario>

EUCO 10/20 Adjunto se remite a las Delegaciones las Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la reunión de referencia. (2020, July 21). Consilium.europa.eu. Retrieved May 25, 2022, from <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

García Perea, P., Millaruelo, A., Mora Bajén, V. M., & Sánchez Carretero, M. d. C. (2020). EL SEMESTRE EUROPEO 2020 Y LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA ESPAÑA. *Boletín Económico*, 3/2020(3). <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/NotasEconomicas/20/T3/descargar/Fich/be2003-ne06.pdf>

Gobierno de España. (2021, 4 27). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. La Moncloa. Retrieved 4 18, 2022, from https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

Gobierno de España, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, & Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa. (2019, Abril). *Marco Estratégico en política de PYME 2030*. Industria y PYME. Retrieved April 19, 2022, from <https://industria.gob.es/es-es/Servicios/MarcoEstrategicoPYME/Marco%20Estrat%C3%A9gico%20PYME.pdf>

Hidalgo Pérez, M., & Universidad Pablo de Olavide. (2020, Octubre). Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos. EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy, Policy Brief #3, 16. <https://www.esade.edu/itemsweb/research/Policy-brief-3-EsadeEcpol-fondos-europeos.pdf>

Huerta, E. (2021). *Fondos europeos: la clave está en su gestión Emilio Huerta* Con los programas del plan Next Generation EU que se están diseñ*. Funcas. Retrieved April 18, 2022, from https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/02/Fondos-europeos_Emilio-Huerta_febrero-2021.pdf

IGAE:Infofraude. (n.d.). IGAE. Retrieved May 21, 2022, from <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/denan.aspx>

Liñán Nogueras, D. J., & Mangas Martín, A. (2020). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Editorial Tecnos (Grupo Anaya).

Lozano Cutanda, B., & Rey Pinedo, M. (2021, enero). *Recuperación de la figura de las agencias estatales en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2021*. Gómez-Acebo & Pombo. https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2021/01/Recuperacio%CC%81n_agencias_estatales.pdf

Ministerio de Hacienda. (2022, 01 10). *Fondos de la Unión Europea*. Ministerio de Hacienda. Retrieved March 14, 2022, from <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Fondos%20de%20la%20Union%20Europea/Paginas/default.aspx>

Ministerio de Hacienda & Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. (2021). *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021*. <http://www.hacienda.gob.es/https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PGE2021/Documents/LIBROAMARILLO2021.pdf>

Plan de recuperación para Europa | Comisión Europea. (n.d.). European Commission. Retrieved March 28, 2022, from https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

Rego Vilar, S. (2021). Los OCEX y la auditoría de los fondos Next Generation: ¿nuevo modelo de control? *Administración & Ciudadanía*, 16(2), 272-278. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4892>

Salvador Armendáriz, M. Á. (2021). REFORMAS JURÍDICAS ESTATALES PARA LA GESTIÓN DE LOS FONDOS NGEU: ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO. *Revista catalana de dret públic*, 63, 61-80. <https://doi.org/10.2436/rcdp%20i63.2021.3711>

Secretaría General del Consejo. (2021, Enero 8). *Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO sobre la política económica de la zona del euro*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/es/pdf>

vLex. (2022, Abril). *El Congreso aprueba el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones*. vLex Identity. Retrieved 2022, from https://app.vlex.com/#vid/902620388/chrome_addon/result

X. CONTROL EXTERNO Y RESPONSABILIDAD Biblioteca, Guía de la Política Pública Local. (n.d.). elSectorPublico.es. Retrieved May 28, 2022, from <https://www.elsectorpublico.es/elsp/capitulo/1687933/1662143/x-control-externo-y-responsabilidad.html>

IX.Legislación.

Constitución Española de 1978. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>

Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA núm. 35, de 22 de febrero de 2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOJA-b-2021-90075-consolidado.pdf>

Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE núm. 192, de 12 de agosto de 2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-13834-consolidado.pdf>

Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público. DOGC núm. 8333, de 4 de febrero de 2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-4246-consolidado.pdf>

Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal. <https://www.boe.es/doue/2017/198/L00029-00041.pdf>

INSTRUCCIÓN DEL INTERVENTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO RELATIVA AL ALCANCE Y CONTENIDO DEL INFORME PREVIO A LA APROBACIÓN DE LAS BASES REGULADORAS DE SUBVENCIONES QUE DEBEN EMITIR LAS INTERVENCIONES DELEGADAS DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY 38/2003, DE 17 DE NOVIEMBRE, GENERAL DE SUBVENCIONES, de 29 de julio de 2021, pp. 1-13. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Instruccion%20BBRR%20y%20MRR.pdf.xsig.pdf>

INSTRUCCIÓN DEL INTERVENTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO RELATIVA A LA PARTICIPACIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LA IGAE EN LOS ÓRGANOS COLEGIADOS COMPETENTES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN CON OCASIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE LOS CONTRATOS QUE SE VAYAN A FINANCIAR CON FONDOS PROCEDENTES DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA, de 19 de enero de 2022, pp 1-9. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Instruccion%3%b3n%20IGAE%20Mesas.pdf.xsig.pdf>

Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía. BOJA núm. 24, de 22 de marzo de 1988. BOE núm. 83, de 06 de abril de 1988.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/1988/BOE-A-1988-8592-consolidado.pdf>

Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. BOE núm.84, de 7 de abril de 1988. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1988/BOE-A-1988-8678-consolidado.pdf>

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2003, pp 21614-21712.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-21614-consolidado.pdf>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE núm. 236, de 02 de octubre de 2015, pp 10566-10688.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE núm. 272, de 09 de noviembre de 2017, pp. 12902-13170.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-12902-consolidado.pdf>

Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. BOE núm. 341, de 31 de diciembre de 2020, pp. 125958-126732.
<https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/31/pdfs/BOE-A-2020-17339.pdf>

Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 2021, pp. 119830-119879.
<https://www.boe.es/boe/dias/2021/09/30/pdfs/BOE-A-2021-15860.pdf>

Orden HFP/168/2022, de 7 de marzo, por la que se regula el funcionamiento y estructura del Registro Estatal de las entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica. BOE núm. 59, de 10 de marzo de 2022, pp 28296-28302. <https://www.boe.es/boe/dias/2022/03/10/pdfs/BOE-A-2022-3713.pdf>

Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. BOE núm. 315, de 30 de diciembre de 2014.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-13613-consolidado.pdf>

Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. BOE núm. 113, de 12 de mayo de 2017.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-5192-consolidado.pdf>

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE núm. 341, de 31 de diciembre de 2020, pp. 126733-126793. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/31/pdfs/BOE-A-2020-17340.pdf>

Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19. BOE núm. 62, de 13 de marzo de 2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-3946-consolidado.pdf>

REGLAMENTO (UE, EURATOM) No 1311/2013 DEL CONSEJO de 2 de diciembre de 2013 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020. DOUE núm. 347, de 20 de diciembre de 2013, pp. 884-891. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1311&from=es>

REGLAMENTO (UE, Euratom) 2018/1046 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1296/2013, (UE) n.o 1301/2013, (UE) n.o 1303/2013, (UE) n.o 1304/2013, (UE) n.o 1309/2013, (UE) n.o 1316/2013, (UE) n.o 223/2014 y (UE) n.o 283/2014 y la Decisión n.o 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.o 966/2012. <https://www.boe.es/doue/2018/193/L00001-00222.pdf>

REGLAMENTO (UE) 2020/852 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. DOUE núm. 198, de 22 de junio de 2020, pp. 13-43. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=ES>

REGLAMENTO (UE) 2020/2094 DEL CONSEJO de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19. DOUE núm. 433, de 22 de diciembre de 2020, pp. 23-27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094&from=ES>

REGLAMENTO (UE) 2021/240 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 10 de febrero de 2021 por el que se establece un instrumento de apoyo técnico. <https://www.boe.es/doue/2021/057/L00001-00016.pdf>

Resolución de 25 de octubre de 2019, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría. BOE núm. 266, de 5 de noviembre de noviembre de 2019, pp. 121989-121997 <https://www.boe.es/boe/dias/2019/11/05/pdfs/BOE-A-2019-15830.pdf>

Resolución de 7 de abril de 2021, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la distribución de funciones de la Oficina Nacional de Auditoría. BOE de 10 de abril de 2021, pp 40089-40093.
<https://www.boe.es/boe/dias/2021/04/10/pdfs/BOE-A-2021-5647.pdf>

Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado por la que se aprueba el Plan de Control de Fondos Europeos para el año auditor 2021-2022 (PLAN IGAE 2022), de 28 de julio de 2021, pp 1-16.
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/Documents/Resolucin%20Plan%20Control%20Fondos%20Europeos%202022.%20F.pdf>

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 30 de marzo de 2010.
<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>